

POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

L' O P P O S I T I O N

N° 108

MARC SADOUN Opposition et démocratie	5
PASCAL JAN Les oppositions	23
CARLOS-MIGUEL PIMENTEL L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir	45
YVES SUREL Le chef de l'opposition	63
PHILIPPE LAUVAUX Quand la deuxième chambre s'oppose	81
MARIE-CLAIRE PONTHEUREAU Les droits de l'opposition en France. Penser une opposition présidentielle	101
FRANÇOIS-CHARLES BOUSQUET Oppositions et vocation à gouverner : vers une autre classification	115
JEAN MASSOT L'État et l'opposition. Affrontement polémique ou face à face « républicain » ?	125

HUGUES PORTELLI 137
L'opposition dans les assemblées locales

GUY CARCASSONNE 145
Le bonheur de l'opposition

CHRONIQUES

REPÈRES ÉTRANGERS

(1^{er} juillet – 30 septembre 2003)

PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT ET
CÉLINE HISCOCK-LAGEOT 159

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1^{er} juillet – 30 septembre 2003)

PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL 163

Summaries 197

FRANÇOIS-CHARLES BOUSQUET, doctorant et ATER à l'Université Paris-I.

GUY CARCASSONNE, professeur à l'Université Paris-X Nanterre, auteur de *La Constitution*, 6^e éd. (Seuil, 2004) et, avec Jean-Jacques Chevallier et Olivier Duhamel, *La V^e République, 1958-2002* (Armand-Colin, 2002).

PASCAL JAN, professeur à l'IEP de Bordeaux. Il est l'auteur de plusieurs articles et ouvrages consacrés au droit juridictionnel constitutionnel (*La Saisine du Conseil constitutionnel*, LGDJ, 1999, et *Le Procès constitutionnel*, LGDJ, 2001) et au droit constitutionnel institutionnel (*Le Parlement*, Ellipses, 1999; *Le Gouvernement*, La Documentation française, 2002).

4 PHILIPPE LAUVAUX, professeur à l'Université Paris-II et à l'Université de Bruxelles. Il est l'auteur des *Grandes Démocraties contemporaines* (PUF, 2004) et de *Destins du présidentielisme* (PUF, 2002).

JEAN MASSOT, entré au Conseil d'État en 1963. Il y a exercé les fonctions de rapporteur, commissaire du gouvernement, président de sous-section et président de section et préside aujourd'hui la Commission des recours des réfugiés. Il a publié de nombreux ouvrages sur les institutions politiques, notamment la présidence de la République et le Premier ministre, et sur le Conseil d'État.

CARLOS-MIGUEL PIMENTEL, ancien élève de l'École normale supérieure de la rue d'Ulm, est professeur de droit public à l'Université Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines.

MARIE-CLAIRE PONTHEAU, professeur de droit public à l'Université Montesquieu-Bordeaux IV (IRJC-CEREMI). Elle a notamment publié «L'opposition comme garantie constitutionnelle», *RDP*, n° 4, 2002, «Éthique publique et conflits d'intérêts», *Recueil Dalloz*, 2003, chr. p. 1051.

HUGUES PORTELLI, professeur de science politique à l'Université Paris-II Panthéon-Assas et auteur notamment de *Droit constitutionnel*, Dalloz, 2001.

MARC SADOUN, professeur à Science spo où il dirige le cycle supérieur de Pensée politique. Derniers ouvrages parus: *La V^e République. Naissance et mort* (avec J.-M. Donegani, Gallimard, «Folio», 1999); *La Démocratie en France* (dir.) (Gallimard, 2000, 2 tomes).

YVES SUREL, professeur de science politique à l'IEP de Grenoble. Dernières publications: avec Yves Mény, *Par le peuple, pour le peuple. Le populisme et les démocraties* (Fayard, 2000), et *Politique comparée* (Montchrestien, 2001), en co-direction avec Yves Mény, *Democracies and The Populist Challenge* (Londres, Palgrave, 2002).

OPPOSITION
ET DÉMOCRATIE

LE TITRE L'INDIQUE, on ne parlera ici que de l'opposition dans les démocraties. Non que les régimes autoritaires ignorent l'idée d'opposition, ils peuvent s'en accommoder, mais de manière sélective, excluant les groupes, les partis ou les individus qui contreviennent à la norme autorisée, bousculant l'équilibre des forces et des moyens, accordant de manière arbitraire le droit à l'expression et à la publicité: le Second Empire connaissait les candidatures officielles, les régimes communistes pratiquaient la distinction entre l'opposition autorisée et la dissidence réprimée, de nombreux pays africains continuent d'avoir leur bonne opposition. On ne parlera de même que des démocraties représentatives. Non que l'opposition soit par principe absente des démocraties directes: bien au contraire, les Grecs, qui privilégiaient le tirage au sort, ne pouvaient dissocier le principe du conflit et celui de l'amitié, faisant d'*eris* et de *philia* les deux divinités complémentaires et antagoniques qui inspirent la vie dans la Cité, et dans les démocraties modernes qui connaissent la dualité des expressions, la compétition ne change pas fondamentalement de nature selon que fonctionne la procédure de l'élection ou celle du référendum. La distinction est plutôt ailleurs, dans la manière dont les démocraties représentatives organisent le droit des minorités, régulent la discussion et conçoivent le principe de vérité.

5

Les trois points sont liés. La forme toute particulière que prend la question de la vérité dans ces régimes tient à la place centrale qu'ils laissent à l'échange et à la confrontation des opinions qui, elle-même, ne peut se concevoir sans reconnaissance du droit de tout individu et de tout groupe à prendre part à la compétition électorale et à défendre ses positions entre deux élections, quelle que soit la sanction des urnes.

Le libéralisme n'échappe certes pas à la recherche de l'unité que poursuit tout régime politique, mais il fait de cette unité le produit de la rencontre et de la confrontation des opinions; il place le consensus au terme du débat et, par ce trait, il se distingue radicalement des régimes, de tous les autres régimes, qui ordonnent le temps du politique sur le seul principe de l'Un.

6 Il faudra, dans cette exploration, nous expliquer sur les termes. Renoncer, en premier lieu, à l'idée de tolérance: d'abord appliquée à la question religieuse, cette idée s'accorde mal avec la reconnaissance politique des droits de l'opposition qui ne sont pas consentis de manière provisoire et obligée. Distinguer clairement ensuite les concepts d'opposition et de minorité: la démocratie n'est pas, ou du moins pas nécessairement, le règne du nombre, plutôt celui du droit, de la justice, de la sagesse et de la raison – il serait aisé d'associer quelques grands auteurs à chacun de ces termes¹; si elle ne peut fonctionner sans opposition, elle peut délibérément exclure du jeu une minorité, parce qu'elle ne respecte pas les principes et les règles ou simplement parce qu'elle n'atteint pas le seuil nécessaire à sa représentation. Préciser enfin le sens du conflit: sans y voir nécessairement, comme le fait Julien Freund, l'essence du politique, on peut s'accorder avec l'idée qu'une société libre ne peut ignorer la contradiction des opinions et des intérêts. Mais de cette nécessaire confrontation il faut bien définir les protagonistes et les frontières, et c'est sur ce point que nous souhaitons ouvrir la discussion. En nous concentrant sur le libéralisme, nous reconnaissons à sa doctrine une dimension agonistique qu'un courant influent de la théorie politique lui refuse. En le plaçant aux sources de la démocratie parlementaire, nous tenterons de montrer que cette reconnaissance de l'adversité peut aussi être limitée et marchandée.

UNITÉ ET PLURALITÉ

Le droit à l'expression des minorités est bien un principe libéral, importé dans un schéma démocratique auquel il ne s'accorde pas nécessairement. Dans la conception rousseauiste, le principe de la volonté générale, une et indivisible, est étroitement lié, on le sait,

1. Pour Ronald Dworkin, la démocratie est ainsi moins le règne du nombre que celui de l'égal respect dû à tous les citoyens. Le «principe égalitariste abstrait» qui fonde le vivre-ensemble est assuré par l'État de droit qui ne connaît pas les contraintes du compromis. Ronald Dworkin, *Freedom's Law. The Moral Reading of the American Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

au refus de la délégation : « Par la même raison que la souveraineté est inaliénable, elle est indivisible². » La volonté générale est celle du corps, non de la partie, elle est droite, tend vers l'utilité publique et, par ces traits, elle s'oppose à la volonté de tous qui ne regarde qu'à l'intérêt privé et n'est qu'une somme de volontés particulières. Voilà pourquoi le tout et la partie ne peuvent être séparés, pourquoi le citoyen s'accomplit dans un tout où il réalise son être. Rousseau ne proscrit pas la délibération et ne s'émeut pas de la libre confrontation de la majorité et de la minorité. S'il pense que la volonté générale est d'autant plus assurée que les avis approchent de l'unanimité, il n'a aucune sympathie pour les unanimités obtenues sous l'empire de la crainte et de la flatterie, de la servitude et de la vénération. Mais il suffit que les individus soient citoyens et libres pour que leur consentement aux lois soit assuré. Ont-ils exprimé un avis contraire à celui de la majorité, cela prouve seulement qu'ils s'étaient trompés. La formule est restée célèbre : « Quand donc l'avis contraire au mien l'emporte, cela ne prouve autre chose sinon que je m'étais trompé, et que ce que j'estimais être la volonté générale ne l'était pas³. »

7

L'opposition, dans ce schéma, n'est pas écartée du processus démocratique, mais sa signification et sa portée sont limitées dans le temps. Elle ne souffre d'ailleurs pas d'une réelle infirmité au regard de la majorité puisque la loi n'exprime la préférence et ne marque le triomphe de personne. La loi est parce qu'elle est simplement conforme à la volonté générale, et pour cela elle n'est susceptible d'aucune révision. Dans la mesure où elle ne fait que dévoiler la volonté générale, elle fait taire définitivement l'opposition.

Schmitt voit justement dans cette idée l'expression d'un principe d'identité qui, dans son essence, caractérise toute la pensée démocratique⁴. L'identité de la minorité à la majorité est de même nature que l'identité du social et du politique, des représentants et des représentés. Une et indivisible, la démocratie rousseauiste ne connaît d'ailleurs pas, à proprement parler, chacun de ces couples dont elle fond et confond les termes ; elle ignore la règle de la séparation qui organise au contraire toute la pensée libérale.

Si le statut mineur de l'opposition tient, dans la pensée rousseauiste,

2. Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social*, Paris, Gallimard, «La Pléiade», 1964, livre II, chap. 2, p. 369.

3. *Ibid.*, livre IV, chap. 2, p. 441.

4. Carl Schmitt, *Parlementarisme et Démocratie*, trad. fr. Jean-Louis Schlegel, Paris, Seuil, 1988, p. 32.

au caractère un et indivisible de la souveraineté, la place essentielle que lui laisse le libéralisme n'est en effet qu'une conséquence nécessaire du sens que celui-ci donne à l'idée de séparation entre le public et le privé, la société politique et la société civile, les représentants et les représentés. Les frontières sont suffisamment rigides pour interdire au public de réguler l'ordre des relations privées et, à l'inverse, pour lui permettre d'affirmer son autonomie. Mais elles sont aussi suffisamment souples pour imposer à chaque sphère le gouvernement de la liberté.

8 C'est par ce dernier trait que le libéralisme s'oppose radicalement à la conception rousseauiste de la volonté générale. Illusoire et sophistique, celle-ci ignore les sources de l'oppression, individuelle ou collective, que tout pouvoir secrète. C'est Constant qui le rappelle : « L'action qui se fait au nom de tous étant nécessairement de gré ou de force à la disposition d'un seul ou de quelques-uns, il n'est pas vrai qu'en se donnant à tous on ne se donne à personne; on se donne au contraire à ceux qui agissent au nom de tous⁵. » Le risque n'est pas seulement celui du despotisme et de la servitude volontaire noté par La Boétie, il est celui de la tyrannie de la majorité que toute la pensée libérale redoute. Tocqueville en a donné le diagnostic le plus précis et la critique la plus vive. Mais l'idée est aussi présente chez Constant et chez Stuart Mill qui l'ont, tous deux, reliée à la force de l'opinion, à la tendance de la société à étendre son pouvoir tutélaire et à contrôler les moindres actes de la vie. Loin que l'être se réalise dans le tout, c'est son âme qu'il perd dans l'oppression que la masse fait peser sur lui. Dans les siècles démocratiques, la lutte qui oppose le tout à l'individu est inégale et incessante. Elle ne laisse pas ce dernier sans armes car l'égalité qui, comme le note Tocqueville, facilite le despotisme le tempère aussi lorsque les mœurs publiques deviennent plus humaines et plus douces. Chacun est conduit à croire que son opinion vaut plus que celle des autres, mais, dans le même temps, chacun aussi est exposé à l'emprise des autres. Sa liberté est-elle menacée, et elle l'est toujours, c'est elle qu'il importe de sauver : « Si tous les hommes moins un partageaient la même opinion, ils n'en auraient pas pour autant le droit d'imposer silence à cette personne, pas plus que celle-ci, d'imposer silence aux hommes si elle en avait le pouvoir⁶. » Pour un libéral, c'est l'opposition de l'individu qu'il faut d'abord préserver.

5. Benjamin Constant, *Principes de politique*, in *De la liberté chez les modernes : écrits politiques*, Paris, Le Livre de poche, 1980, p. 272.

6. John Stuart Mill, *De la liberté*, trad. fr. Dupond White revue par Laurence Lengler, Paris, Gallimard, « Folio », 1990, p. 85.

L'application générale du principe de séparation est la première assurance de cette sauvegarde. Puisque l'individu est soumis à l'oppression de la société et de l'opinion, le libéralisme protège les frontières de sa vie privée; puisque le politique tend à étendre son pouvoir tutélaire, d'autant plus fort qu'il est doux et bon enfant, il protège aussi la société de l'emprise qui pèse sur elle.

Autonome, le politique n'est pas un pur reflet de la société civile: les représentants ne sont pas les simples porte-parole des représentés. Confrontés à l'épreuve de l'élection, ils doivent certes rendre des comptes; ils ne sont pas titulaires d'un mandat impératif mais, à mesure que s'élargit le droit de suffrage, ils doivent affirmer leur légitimité et, en quelque manière, convaincre les électeurs qu'ils leur ressemblent et sont dignes de porter leur parole. Mais si ces contraintes, sociologiques et politiques, limitent la portée de la règle du mandat représentatif, elles n'interdisent pas la mise en place de mécanismes correctifs qui creusent la distance entre la société politique et la société civile. Premier correctif, le mode de scrutin majoritaire favorise la formation de majorités stables et contribue à brouiller le sens que prend, dans ces sociétés, l'idée d'opposition. C'est dans les pays à forte influence social-démocrate – Scandinavie, Autriche, Israël, Allemagne dans une moindre mesure – que s'est affirmée la représentation proportionnelle; c'est dans les pays de tradition libérale – Angleterre, États-Unis – que le scrutin majoritaire a toujours été appliqué. Les premiers pays font des partis politiques comme la « nomenclature du social » (l'expression est de Lénine); ils retrouvent, dans l'espace politique, une juste expression des divisions sociales. Les seconds privilégient l'affirmation de gouvernements stables; ils confortent les majorités, tolèrent au besoin qu'une minorité détienne la majorité des sièges.

Exclu du pouvoir depuis les années trente, le parti libéral anglais ne bénéficie ainsi d'aucune représentation politique consistante. Minoritaire dans les urnes, George W. Bush a pourtant gagné les dernières élections présidentielles américaines en tirant bénéfice de la mécanique électorale. Les deux cas de figure illustrent la dissociation introduite par le principe de séparation: les concepts de minorité et d'opposition comme ceux de majorité et de gouvernement ne se confondent pas. Favorisant la pluralité des sites d'expression, le libéralisme contribue à brouiller le sens dont il a, le premier, affirmé la valeur.

On pourrait multiplier les exemples. Appuyées sur une règle, celle de la séparation, dont elles ne partagent pourtant pas les prémisses, certaines formations s'excluent du jeu politique, se complaisent dans

le confort de l'opposition sociale ou politique et refusent d'entrer dans le jeu des coalitions électorales ou parlementaires – c'était le cas, à certains moments de leur histoire, du socialisme, du communisme ou du gaullisme; c'est le cas aujourd'hui, toujours en France, des groupes d'ultra gauche, en particulier à l'élection présidentielle. Ces formations peuvent ainsi, comme par effet pervers, contribuer à renforcer le système, assurer, par leur seule présence dans la compétition électorale et parlementaire, une fonction tribunitienne d'intégration des groupes exclus, comme l'a souligné Georges Lavau à propos du Parti communiste français. Elles n'en montrent pas moins la complexité que prend dans les faits l'idée d'opposition dans les démocraties libérales. Minoritaire dans un lieu, un individu ou un groupe peut être majoritaire dans un autre lieu. Certains sites sans doute comptent plus que
10 d'autres, mais, même dans un régime parlementaire, une majorité politique n'est pas assurée d'une application rigoureuse de la loi: le Parti démocrate a eu besoin, aux États-Unis, du soutien de la Cour suprême pour imposer les droits civiques des Noirs dans les États du Sud; les lois de nationalisation votées, en France, dans les années quatre-vingt ont été en partie censurées par le Conseil constitutionnel. Dans les deux cas, l'État de droit s'est imposé, mais sous une forme que ne partageaient pas tous les partis inscrits dans le jeu politique.

De cette dissociation des majorités, la théorie libérale a fait un principe. Robert Dahl a ainsi développé une théorie du régime polyarchique qui repose sur l'idée d'une pluralité des sites⁷ et d'un déplacement permanent des clivages. Dahl, qui est pourtant lui-même social-démocrate⁸, ne croit pas qu'un clivage unique traverse à l'identique les sphères politique et sociale; il ne croit pas non plus, à la manière d'Esmein et de Duverger, que la distribution bipolaire des opinions est une donnée constante et comme naturelle de la vie en société. Très marqué par l'exemple américain, il pense plutôt qu'une multiplicité de groupes s'opposent dans la sphère politique comme dans la sphère sociale. Tous n'ont évidemment pas la même force, mais parce que les individus assument plusieurs rôles et participent sous différentes formes et dans différentes associations à la vie collective, ils ne sont jamais assurés de conserver en tous lieux la majorité ni condamnés à être enfermés dans l'opposition.

7. Robert Dahl, «L'avenir de l'opposition dans les démocraties occidentales», Paris, *Futuribles*, bull. SEDEIS, 1966.

8. On pourra se reporter sur ce point à l'entretien qu'il a donné à *Raisons politiques*, février 2001, 1, p. 171-192.

Souvent reprise, cette idée d'une dissociation des clivages relie théoriquement le libéralisme à la démocratie en laissant une place décisive à l'organisation collective que les premiers libéraux ne pouvaient réellement concevoir. Remarquable pour un libéral, la proposition selon laquelle les démocraties modernes ne connaissent pas des individus mais des groupes ouvre ainsi sur une lecture plus juste de la place de l'opposition dans les démocraties. Il ne s'agit pas seulement alors de dire que l'individu compte plus que le tout et que sa liberté doit, quel qu'en soit le coût, être préservée – sur cette idée, tous les libéraux et sans doute aussi tous les sociaux-démocrates s'accorderont –, il convient d'ajouter qu'il s'inscrit dans un ordre déjà structuré. On n'est plus dans le cadre d'un système atomisé, mais bien dans celui d'une démocratie partisane qui offre toute une palette de configurations. On est déjà dans la deuxième question, celle de la régulation de la discussion.

11

CONSENSUS ET DÉLIBÉRATION

Le paradigme polyarchique suppose une société consensuelle sur laquelle s'accordent les individus et les groupes. La décision se fait au centre car des principes fondateurs de la société on ne discute pas; elle est incrémentale. L'idée peut être reçue, mais avec une portée différente, à la fois par les conceptions procédurale et substantive de la démocratie. On peut considérer que le juste procède d'un choix raisonné, repose sur le primat et le respect de règles organisant la coopération politique et sociale: un tel choix n'implique pas la totalité de l'individu mais seulement la part de lui-même qu'il engage dans le débat public. On peut penser, à l'inverse, que cette division est artificielle et qu'il n'est pas de débat politique essentiel qui ne mette en jeu la totalité de l'individu, ses valeurs et sa vertu, sa définition du bien, ce que Rawls appelle sa conception compréhensive de la vie humaine. La première position ouvre logiquement sur une solution consensuelle des conflits puisque les citoyens n'acceptent de parler que de ce qui ne les sépare pas de manière décisive: ils discuteront de la politique, mais pas de leur religion ou de leur morale de la vie. La seconde position limite d'une autre manière la portée des conflits. Sous une forme radicale, elle soutient que le bien, indivisible, a aussi une valeur pérenne et elle limite la discussion aux modalités qu'il convient de lui donner. Sous une forme tempérée, elle doit aussi concéder que la rencontre de doctrines compréhensives dans la sphère politique ne met pas continuellement à l'épreuve les fondements de la société: parce que les indi-

vidus sont socialisés selon les mêmes règles, parce qu'ils sont raisonnables ou parce qu'ils sont tous guidés par le même principe d'utilité, ils sont conduits à s'entendre.

On ne peut s'attarder ici sur un débat nourri, largement impulsé par la publication de la *Théorie de la justice* de Rawls. Mais on voit bien le sens qu'il prend lorsqu'on réfléchit aux enjeux de la discussion. Pour que celle-ci s'engage, il faut que l'opposition accepte d'entrer dans le jeu, de dialoguer avec un autre qu'elle considère comme son adversaire plutôt que comme son ennemi : voter, c'est par avance assumer le risque d'être maintenu ou renvoyé dans la minorité. Et, sur ce point, il faut bien reconnaître la pertinence des conceptions procédurales de la démocratie qui insistent sur l'institutionnalisation des règles et sur la multiplicité des canaux de communication. Le principe de majorité, disait Dewey, serait absurde s'il n'était que cela : « Les moyens par lesquels une majorité parvient à être la majorité, voilà la chose la plus importante, autrement dit les débats antérieurs, la modification des conceptions en fonction des opinions défendues par les minorités⁹. » Une minorité qui reste aux marges du système est sans grande influence sur les décisions politiques : ainsi pensait Georges Lavau du Parti communiste français, qui ne pouvait mettre à son actif aucune des grandes réformes sociales décidées au cours de sa période d'opposition systématique¹⁰.

Le libéralisme exige des citoyens et de leurs représentants qu'ils renoncent non seulement à la force mais à tout ce qui ne peut pas être mis en commun et partagé. Celui qui entre dans le cercle de la discussion en accepte à la fois les règles et les principes qui les fondent. On peut bien, à la manière de Rawls, opérer une distinction entre les dimensions politique et métaphysique de l'idée libérale : la première se réfère aux formes, la seconde à la substance. Il reste que le libéralisme est, comme toutes les autres idéologies, soutenu par une représentation du monde, ordonnée sur la valeur et la liberté de l'individu, le pluralisme des croyances et la séparation des instances. Et, pour cette raison, le fond détermine la forme. Dans une société individualiste et plurielle, le politique ne peut être que distingué de la société, et la décision placée au terme du débat. Expression idéale du *Government by discus-*

9. John Dewey, *The Public and its Problems*, 1927, rééd. 1954, New York, Holt & Co, p. 207 *sq.*, cité par Jürgen Habermas, *Droit et Démocratie. Entre faits et normes*, trad. fr. R. Roehlitz et C. Bouchindhomme, Paris, Gallimard, 1997, p. 329.

10. Georges Lavau, *À quoi sert le Parti communiste français*, Paris, Fayard, 1981.

sion, le parlementarisme est pour cette raison d'essence libérale. Les partis, tous les partis, sont conviés à la délibération, à la condition seulement qu'il adhèrent, au moins de manière provisoire, aux trois règles de la liberté, du pluralisme et de la séparation.

Les représentations totales du monde qui ont accepté de dialoguer avec le libéralisme confirment ce point. Un chrétien qui entre dans la sphère politique renonce pour un temps à défendre sa conception intégraliste de l'ordre socio-politique; il ne partage pas le principe de distinction entre le public et le privé ni même entre le social et le politique, mais, dès lors qu'il prend part à la compétition, il endosse les habits du libéralisme¹¹. Cela est aussi vrai du socialiste qui lutte pour un monde réunifié où le politique incarne la société, où les individus sont libérés de toute domination. L'idée de représentation lui est étrangère et, pas plus que le chrétien, il ne pense que l'on peut artificiellement séparer le juste et le bien, la procédure et le fond, mais lui aussi se fait, pour un temps, libéral politique. Ainsi pensait Léon Blum qui ne renonçait pas à l'idée d'une conquête totale du pouvoir mais s'imposait, pour le présent, un respect scrupuleux de règles dans lesquelles il ne se reconnaissait pourtant pas. Il rêvait d'une société où l'administration des choses se substituerait au gouvernement des hommes, mais il se rangeait provisoirement à la règle de la représentation dont il se risquait même à affiner la théorie¹². L'opposition, dans une démocratie libérale, ne peut échapper à la gangue des règles libérales.

13

Certaines formations se dérobent-elles à cette exigence, elles sont sanctionnées et exclues de l'ordre politique. Une démocratie conserve toujours le droit de se défendre, l'Allemagne en a même théorisé le principe au lendemain de la seconde guerre mondiale: « Les partis, énonce l'article 21 de la Loi fondamentale, qui, d'après leurs buts ou d'après le comportement de leurs adhérents, tendent à porter atteinte à l'ordre constitutionnel libéral et démocratique ou à le renverser ou à mettre en péril l'existence de la République fédérale d'Allemagne sont inconstitutionnels. » L'ordre fondamental, libéral et démocratique suppose que soit reconnu le principe du pluralisme, mais la Cour constitutionnelle fédérale peut toujours prononcer l'inconstitutionnalité d'une formation qui contrevient aux principes de la Loi

11. Voir Jean-Marie Donegani, *La Liberté de choisir. Pluralisme religieux et pluralisme politique dans le catholicisme français contemporain*, Paris, Presses de la FNSP, 1993.

12. Sur ce point, je me permets de renvoyer à mon livre, *De la démocratie française, essai sur le socialisme*, Paris, Gallimard, 1992.

fondamentale¹³. Ailleurs, la règle n'est pas aussi clairement posée, mais les démocraties – française, américaine ou britannique – ont su aussi, à certains moments de leur histoire, avec plus ou moins d'assurance et plus ou moins de justifications, exclure des partis extrémistes de l'ordre politique.

14 Sous ces réserves, on peut adhérer à la proposition rawlsienne du consensus par recoupement. Comment, demande l'auteur de *Libéralisme politique*¹⁴, une société dont les citoyens sont néanmoins profondément divisés par des doctrines radicalement opposées, religieuses, philosophiques ou morales, peut-elle néanmoins établir et préserver son unité et sa stabilité ? Puisque ces doctrines sont incommensurables, il convient d'une part qu'une constitution libérale repose sur des principes et des idéaux que la raison humaine peut accepter, d'autre part que les citoyens se comportent de manière raisonnable et renoncent à mettre le pouvoir politique au service de leur doctrine compréhensive. Pourquoi ces derniers le font-ils ? Parce que les valeurs du politique sont fondamentales, concernent la liberté, l'égalité, l'ordre économique, la vie en société, et parce que tout individu défend toujours deux doctrines, l'une compréhensive, l'autre politique, qu'il sait distinguer. On a déjà dit ce qu'il faut penser de la deuxième proposition que seul un libéral peut en conséquence défendre ; les autres ne connaissent pas cette distinction, ils y consentent tout au plus¹⁵. Mais il est vrai que, quelles que soient les modalités de l'adhésion, celle-ci est bien donnée : que la majorité et l'opposition se réclament ensemble du libéralisme – comme c'est le cas aux États-Unis – ou qu'elles s'opposent sur ce point – comme cela est fréquent sur le continent européen –, la discussion repose toujours sur un consensus.

En s'adressant à la raison publique de citoyens libres et égaux,

13. Voir Claire-Lise Buis, *L'Extrême Droite en Allemagne, figure de l'ennemi intérieur ? L'interdiction du NPD et la question du pluralisme dans un cadre démocratique*, mémoire de DEA, Institut d'études politiques de Paris, 2001.

14. John Rawls, *Libéralisme politique*, trad. fr. Catherine Audard, Paris, PUF, 2001.

15. On ne peut développer ici ce point. Que toutes les doctrines non libérales ne connaissent pas et refusent le principe de la distinction entre compréhensif et politique ne signifie pas nécessairement que tous les citoyens, catholiques, socialistes, communistes ou même gaullistes ne puissent pas se comporter en individus raisonnables, capables de faire la part entre leurs croyances religieuses, philosophiques ou morales et leurs choix politiques. Mais, d'une part, il suffit que la proposition de Rawls ne soit pas partagée par tous pour qu'elle soit invalidée et, d'autre part, dans une démocratie parlementaire, la discussion entre majorité et opposition est, entre deux élections, pour l'essentiel circonscrite au cercle des représentants, des élites politiques dont l'idéologie est évidemment plus assurée que celle des simples citoyens.

rationnels et raisonnables, le libéralisme faisait un pari risqué, qui n'était pas gagné d'avance, et il a fallu longtemps avant que tous les citoyens et leurs représentants, ou du moins le plus grand nombre, acceptent le débat politique réglé, ordonné entre une majorité et une opposition raisonnables, qui leur était proposé. Mais, au bout du compte, ce pari a bien été gagné : avec plus ou moins de résistances et plus ou moins de retard, le cercle de discussion parlementaire s'est progressivement élargi aux catholiques, aux socialistes et même aux communistes « occidentaux ».

Ce consensus a été le produit d'une histoire marquée par la défaite des totalitarismes et par la coalition que la social-démocratie a nouée avec le libéralisme pour la défense des libertés. Il a été aussi, plus modestement mais de manière efficace, facilité par l'évolution des procédures parlementaires et par le développement du travail en commission. Carl Schmitt a raison de noter ce point, bien connu des constitutionnalistes, et de souligner ses conséquences sur la liberté de parole et de presse : le parlementarisme, qui reposait sur l'idée d'une discussion ouverte et sur un équilibre des opinions « dans la parole publique opposée à une parole publique », s'est transformé au point de faire de la discussion « une formalité vide et caduque » ; il a substitué le secret au public¹⁶.

Plus discutable est en revanche l'idée schmittienne selon laquelle le libéralisme ne peut plus être considéré comme une doctrine politique dès lors qu'il limite la discussion à une recherche incessante du compromis. Mettant en présence des adversaires, il ne connaît pas, selon Schmitt, le principe de distinction entre amis et ennemis qui caractérise dans son essence la politique¹⁷. Organisant le débat entre adversaires qui acceptent de renoncer à la force et d'imposer leur volonté, il s'engage nécessairement dans une discussion infinie, marchande, invertébrée, et fait de la société politique une pâle copie de la société civile.

La manière dont les protagonistes ont accepté les termes d'un débat dont ils ne partageaient pas nécessairement les prémisses ne vérifie pas cette proposition. Le libéralisme n'a pas cédé sur les principes mêmes de la discussion et cela suffit à souligner sa consistance : il a transformé l'ennemi en adversaire et, lorsque celui-ci s'est dérobé, il s'est résolu à le considérer comme ennemi. L'opposition ne conserve

16. Carl Schmitt, *Parlementarisme et Démocratie*, *op. cit.*, p. 63-64.

17. Carl Schmitt, *La Notion de politique*, trad. fr. Marie-Louise Steinhauser, Paris, Calmann-Lévy, 1972.

pas seulement, dans une démocratie parlementaire, le droit et l'espoir de faire triompher ses positions, elle légitime par sa participation la majorité qui, au terme du débat, ne peut être suspectée d'oppression : « Elle remplit véritablement la mission où l'appelle le système représentatif, disait Guizot¹⁸, et maintient, en le redressant, le pouvoir même qu'elle combat. » Politique parce qu'il n'ignore pas la catégorie de l'ennemi, le libéralisme l'est aussi par la manière dont il interprète et organise le débat entre adversaires et contraint l'ennemi à se faire adversaire. L'opposition n'est pas destinée à empêcher le gouvernement d'agir, mais de mal agir et de le sanctionner une fois qu'il a agi.

16 Rawls note justement que ce consensus n'est pas un simple *modus vivendi*. Le citoyen ou ses représentants qui s'accordent sur une question politique « partent de leur propre doctrine et en tirent des motifs religieux, philosophiques et moraux pour cette défense¹⁹ ». Ils engagent dans le débat ce qui peut être discuté tout en sachant que leurs choix ouvrent sur une conception de la société et de la justice. Mais ils ne sont plus dans les guerres de religion ni même dans le simple *modus vivendi* que les protestants et les catholiques pouvaient conclure au XVI^e siècle. Le principe de discussion implique pour la majorité le risque de devenir à tout moment opposition ; il ne peut s'accorder avec l'idée de seuil irréversible, de point de non-retour que défendaient par exemple les communistes en France lors des discussions sur le Programme commun de gouvernement et encore certains socialistes dans les années quatre-vingt.

QUELLE VÉRITÉ ?

Une telle conception de la démocratie implique-t-elle un renoncement à l'idée de vérité ? Stuart Mill a clairement posé le problème : « Il existe une différence extrême entre présumer vraie une opinion qui a survécu à toutes les réfutations et présumer sa vérité afin de ne pas en permettre la réfutation²⁰. » Pour que la majorité puisse entendre les argu-

18. François Guizot, *Des moyens de gouvernement et d'opposition dans l'état actuel de la France*, Paris, Belin, 1988, p. 203, cité par Valérie Gérard, *L'Opposition politique : limiter le pouvoir ou le concurrencer ? Deux types de légitimation de l'opposition politique : Benjamin Constant et François Guizot*, mémoire de DEA, Institut d'études politiques de Paris, 2002, p. 87.

19. John Rawls, *Libéralisme politique*, *op. cit.*, p. 187.

20. John Stuart Mill, *De la liberté*, *op. cit.*, p. 89. Pierre Bouretz souligne justement dans sa préface (p. 48) que Mill pose ici ce qui deviendra le critère essentiel de l'épistémologie pop-périenne.

ments de l'opposition et que celle-ci accepte de se soumettre au verdict du vote, il faut bien que l'une et l'autre rompent avec la référence à une vérité préalable et soustraite à la discussion, qu'elles renoncent à inscrire la politique sur le plan de la vérité catégorique. Un débat ordonné et raisonnable ne peut pas opposer des conceptions irréductibles et incommensurables de la vérité. Largement partagée, cette idée ouvre cependant sur deux interprétations : la première préserve la recherche d'une vérité qu'elle place au terme du débat – cent fous, en somme, font un sage –, la seconde plaide pour une conversation infinie qui substitue la liberté à la vérité.

Appuyé sur le principe de réfutation, Mill défend la première position : les opinions reçues sont parfois vraies, parfois fausses, le plus souvent ne sont qu'un mélange de vrai et de faux, mais elles gagnent toujours à être soumises à l'épreuve du débat²¹. La vérité progresse dans la discussion à condition, comme le dit par ailleurs Constant, que l'autorité reste neutre et laisse parler les opinions. Dans un système parlementaire où les arguments contradictoires s'équilibrent, l'opposition est comme une lanterne qui éclaire la face cachée du réel et permet à la majorité d'accéder à la décision la mieux informée.

La neutralité dont parle Constant est évidemment problématique et ne vaut elle-même que comme solution de compromis. Elle se retrouve dans la sanction de la Cour suprême ou du Conseil constitutionnel qui, donnant le sens des principes fondamentaux et de la Constitution, pose les limites de la loi ; elle est, selon les termes de Habermas, la solution de rechange inéluctable dans une démocratie guidée par les principes de justice²². Elle est surtout le produit du processus complexe de poids et de contrepoids qui, dans un système parlementaire, est censé assurer l'équilibre des opinions et des intérêts. L'interprétation sociale que l'on a donnée de l'*Esprit des lois* ne conserve sans doute pas toute sa vigueur : il est aujourd'hui difficile de défendre sans autre forme de procès l'idée que la séparation des pouvoirs recouvre une représentation distincte des intérêts. Mais la séparation garantit bien pour un libéral la meilleure expression des opinions et la décision la mieux informée. Celle-ci prise et la majorité assurée, le

17

21. « La partialité des opinions est telle que même lorsqu'elle se fonde sur la vérité, toute opinion qui renferme une once de la portion de vérité omise par l'opinion commune devrait être considérée comme précieuse, quelle que soit la somme d'erreur et de confusion mêlée à cette vérité », *ibid.*, p. 131.

22. Jürgen Habermas, *Droit et Démocratie*, *op. cit.*, p. 334-335.

débat est pour un temps suspendu ; une césure est introduite dans une discussion qui, dans d'autres lieux et au Parlement même, peut reprendre à tout instant. Manière de dire que la vérité n'est jamais qu'approchée, provisoire, acquise sous bénéfice d'inventaire.

18 Ainsi amendée, l'ambition que défend cette école du libéralisme n'est-elle pourtant pas encore trop grande ? Celle-ci plaide pour une poursuite infinie de la vérité, mais, dans le conflit qui oppose à la fois les citoyens et leurs représentants, il est difficile de trouver une instance et un critère sûr d'arbitrage. Rorty, qui défend avec le plus de conviction la deuxième position, rappelle ainsi que la vérité est contingente, liée aux doctrines et aux contextes²³. On peut considérer qu'elle est bénéfique à l'individu ou à la société, il est plus contestable d'en faire, comme l'a voulu toute la philosophie occidentale, un « objectif en lui-même ». Les discours qui s'affrontent sont incommensurables et, pour cette raison, il n'est jamais possible de les traduire dans un langage unique. Chacun peut privilégier, avec de bonnes raisons, son interprétation, mais, dans des siècles d'égalité qui favorisent le heurt des croyances, personne ne peut plus se réclamer du point de vue de Dieu. Il n'y a pas d'autre alternative que le dialogue ou la violence, mais il est illusoire de vouloir découvrir une vérité. Il est tout au plus possible de relancer la conversation, et cela est déjà beaucoup.

Dans ces conditions, une société libérale se contentera de considérer comme vraie l'issue d'un affrontement libre et ouvert. Rorty est un ironiste qui a conscience de la contingence de ses croyances, de ses désirs et de ses engagements. Dans une société pluraliste, différenciée, les individus peuvent s'entendre parce qu'ils ont développé un sens aigu de la critique et de l'autocritique. Le bon sens leur tient de modèle, la foi dans la démocratie prend la place laissée vacante par la philosophie. On n'est pas loin de Habermas qui voit dans le vrai le produit d'une communication non faussée, libre et ouverte, mais on n'est plus dans la recherche de l'universalité que le théoricien de Francfort place au cœur de la philosophie.

Au-delà de ce qui les sépare, ces diverses déclinaisons de la vérité rompent avec l'idée que s'en faisait la philosophie platonicienne. L'individu libéral est un être de bon sens défini par sa capacité de comprendre l'argument contraire et de choisir, un être façonné par l'histoire. Il est conscient de la relativité des choses sans être un relativiste

23. Richard Rorty, *Contingence, Ironie et Solidarité*, Paris, Armand Colin, 1993.

dans la mesure où il ne dit pas que toutes les idées se valent et où il reste fermement convaincu que sa société, et tout ce qui la définit, est supérieure aux autres. Toutes les objections doivent être exprimées, toutes doivent recevoir une réponse satisfaisante et ainsi demeure l'espoir, comme disait Mill, qu'une meilleure vérité « sera découverte lorsque l'esprit humain sera capable de la recevoir²⁴ ». Et c'est bien cela qui, au bout du compte, soulève pour nous une difficulté sérieuse. Car la diversité, nécessaire à l'expression de toutes les facettes de la vérité, peut devenir encombrante, inutile ou inefficace quand l'issue d'un débat est clairement dictée par la raison. Le cas de l'avortement, donné par Rawls, le montre bien : quel que soit l'équilibre que l'on pose entre les trois valeurs importantes qu'il engage – le respect de la vie humaine, la reproduction ordonnée de la société politique à travers le temps, l'égalité des femmes –, ces dernières ont, selon l'auteur de *Libéralisme politique*, « un droit dûment précisé » d'avorter, au moins pendant le premier trimestre de leur grossesse, et l'on irait « à l'encontre de l'idéal de la raison publique²⁵ » si on le leur refusait. On pourrait prendre aussi les exemples de la peine de mort, du PACS ou dans l'ordre socio-économique ceux de l'impôt ou de l'égalité, nombreuses sont les questions qui ne laissent plus à l'opposition que l'opportunité de discuter les modalités d'un choix sur lequel il lui est, dans les faits, interdit de revenir. Il est des questions et des moments où la vérité a éclaté et où chacun doit la recevoir.

19

Tout est affaire de force et d'équilibre des forces. Et, ici, les protagonistes sont bien contraints de rendre les armes au libéralisme. Le débat est ouvert à l'opposition, mais on attend d'elle qu'elle respecte les règles du jeu et, bien au-delà de la procédure, qu'elle se rende à la raison. Les catholiques, les socialistes, les communistes et, plus récemment, les gaullistes refusaient d'être enfermés dans les catégories de la droite et de la gauche qu'ils jugeaient, pour des raisons différentes, artificielles, mais ils s'y sont progressivement rangés. Les catholiques et une bonne part des conservateurs ont résisté à l'idée d'interruption volontaire de grossesse, mais ils n'ont plus guère de chances de faire entendre leur voix. Et les libéraux eux-mêmes ont dû accepter le principe de l'État-providence que beaucoup rejetaient. Le libéralisme a triomphé sur le plan des mœurs, la social-démocratie sur le plan social, la démocratie sur le plan politique et, sur chacun de ces plans, l'éventail

24. John Stuart Mill, *De la liberté*, op. cit., p. 92.

25. John Rawls, *Libéralisme politique*, op. cit., p. 294.

des positions s'est progressivement refermé. Une forme de vérité s'est imposée, parfois même contre l'avis de l'opinion, comme le montre, en France, l'exemple de la peine de mort.

La démocratie parlementaire monnaie nécessairement la parole qu'elle accorde à l'opposition. Elle ouvre l'espace public, elle agit sous le contrôle permanent de l'opinion, elle soumet tout à la règle de la délibération, et cela suffit à en garantir le caractère démocratique. Mais le cercle des questions sur lesquelles il devient, à certains moments et dans certains lieux, inconvenant de discuter tend à se dilater. Sans postuler un ordre naturel de sujets et de solutions antérieur aux affrontements – sur ce point Rorty a raison –, la société libérale impose un ordre raisonnable de discussion. Parfois l'ambition a une portée universelle – il en est ainsi lorsqu'il est question des droits de l'homme et peut-être du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes –, plus souvent elle a une portée contextuelle, limitée aux peuples qui partagent une histoire et une culture communes, mais il y a bien des questions, de plus en plus nombreuses, dont la solution s'impose à tous. En ce sens, Dahl avait sans doute raison de considérer que le développement disproportionné des attitudes de soutien tend à priver l'opposition de son efficacité, même s'il est douteux d'y voir, au moins ici, le signe d'une apathie grandissante des citoyens²⁶.

Ainsi formulée, la conclusion ne peut être que provisoire. Elle délaisse pour un temps les conflits souvent durs qui s'expriment et se développent aux marges du système, les individus et les groupes qui contestent les principes mêmes de la démocratie représentative ou ceux qui, plus simplement, rejettent la manière dont elle s'en saisit et les traite. Mais si l'on veut bien rester fidèle à la distinction que l'on a posée, ce n'est plus de l'opposition dans son sens le plus précis qu'il s'agit alors, mais de la minorité qui, par son refus du consensus et son assumption du conflit, exprime une autre conception du politique et, selon certains, son essence même. Une autre histoire, en somme.

26. Robert Dahl, *L'Avenir de l'opposition dans les démocraties*, op. cit., p. 37.

R É S U M É

Trois points, que l'on ne peut dissocier, sont ici abordés: l'organisation du droit des minorités, la régulation de la discussion, la conception libérale du principe de vérité. La forme toute particulière que prend la question de la vérité dans ces régimes tient à la place centrale qu'ils laissent à l'échange et à la confrontation des opinions qui, elle-même, ne peut se concevoir sans reconnaissance du droit de tout individu et de tout groupe à prendre part à la compétition électorale et à défendre ses positions entre deux élections. Le libéralisme n'échappe certes pas à la recherche de l'unité, mais il fait de celle-ci le produit de la rencontre et de la confrontation des opinions; il place le consensus au terme du débat et, par ce trait, il se distingue radicalement des régimes qui ordonnent le temps du politique sur le seul principe de l'Un.

LES OPPOSITIONS

L'opposition fait toujours la gloire d'un pays :
les plus grands hommes d'un pays
sont ceux qu'il met à mort.

ERNEST RENAN, *Discours et Conférences*,
Paris, Calmann-Lévy, 1887.

23

CES MOTS DE RENAN SONNENT comme un rappel pour dire que s'interroger sur les modèles d'opposition n'a évidemment aucun sens pour celui qui tient pour acquise sa fonction désormais seconde dans un système politique national aujourd'hui assailli par les revendications locales, les prétentions et les normes internationales, lesquelles appellent des solutions qui laissent peu de place à l'originalité, sans compter l'intervention discrète des acteurs privés dans la décision publique. Les finances publiques nationales induisent ainsi un certain comportement des gouvernants. Les équipes au pouvoir doivent combattre les déficits publics excessifs. Celles qui les relayeront feront de même, d'où une impression de « pareil au même » et un sentiment d'impuissance, voire de résignation. Dès lors que la suprématie du droit sur le politique est admise, que celle du droit externe sur le droit interne est sanctionnée par les juges nationaux et supranationaux, il est bien certain que le concept d'opposition perd de son attrait. Et c'est peu de dire qu'une telle analyse contribue à reléguer aux confins du droit constitutionnel une notion déjà peu attrayante, si l'on en juge par le faible intérêt manifesté jusqu'ici par la doctrine à son endroit ! Mais, disons-le, c'est tout de même faire fi de l'opposition comme critère des régimes constitutionnels pluralistes de tenir pour négligeable ce qui constitue l'oxygène de toute démocratie pluraliste (l'alternance) et de reléguer au second plan ce qu'a de sain la concurrence des opinions pour une société tolérante et acceptant le changement politique. L'opposition est

assurément et reste toujours, quoi qu'en pensent certains, le socle de la démocratie pluraliste. Cela ne signifie pas, sauf à déformer exagérément la réalité, que l'opposition est inexistante dans les régimes autoritaires, les régimes de parti monopolistique. Cette assertion démontrée, il sera alors possible d'identifier l'opposition dans les régimes politiques et de distinguer les formes d'opposition selon qu'elles s'exercent dans les régimes pluralistes (que l'on qualifiera de « régime de concurrence interpartisane ») ou autoritaires et de parti unique (que l'on qualifiera de « régime de concurrence intrapartisane »).

24 Opposition politique, opposition parlementaire, opposition institutionnelle, opposition révolutionnaire, opposition constitutionnelle, opposition dissidente, opposition clandestine, voilà quelques-unes des versions possibles de l'opposition. Or, chacune de ces expressions revêt un signifié propre. L'opposition politique n'est pas nécessairement parlementaire même si elle trouve dans l'institution délibérante le moyen privilégié de sa reconnaissance et de son expression. D'ailleurs, qu'est-ce même que l'opposition parlementaire ? On l'entend de façon habituelle comme une force politique représentée au Parlement. Ce label ne mérite toutefois d'être décerné, pour Georges Burdeau, qu'à celle qui « sans mettre en cause les principes du régime », entend seulement obtenir « un changement d'orientation politique »¹. Quoi de commun en effet entre une opposition qui critique les choix politiques d'une majorité parlementaire et une opposition qui prône un changement radical du régime politique dans lequel elle évolue légalement ? Peut-on mettre raisonnablement sur le même plan opposition passive et opposition active ?

L'OPPOSITION, UNE APPROCHE PLURIDISCIPLINAIRE

Définir l'« opposition » n'est donc pas chose facile. Au moins peut-on s'entendre à titre liminaire, dans le cadre d'une étude nécessairement limitée, sur deux propositions comme point de départ de notre réflexion : 1. l'opposition est autant une action qu'une institution, celle-ci précédant celle-là ; 2. l'opposition, ici envisagée, consiste en une activité politique. Proposer une typologie des oppositions s'avère tout aussi périlleux. Est-ce même possible ? À en croire Robert Dahl, qui s'est penché sur le devenir de l'opposition dans les régimes politiques

1. « L'évolution de la notion d'opposition », *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1954, p. 123.

occidentaux au milieu des années soixante et dont l'ouvrage *L'Avenir de l'opposition dans les démocraties* demeure toujours une référence, « il n'existe pas de modèle unique d'opposition » (p. 85). L'affirmation a de quoi décourager tous ceux qui voudraient s'essayer à une classification. Toutefois, le politiste américain a principalement entrepris son étude sur les caractéristiques et les fonctions de l'opposition dans les régimes politiques libéraux, délaissant bien vite (trop certainement) la question de la définition de l'opposition. Il la présente même de façon simpliste, de sorte qu'il n'est pas possible d'y adhérer complètement. Qu'on en juge par soi-même : « Supposons que A joue un rôle déterminant dans l'orientation de tel secteur du gouvernement d'un système politique donné, et cela durant un certain intervalle de temps. Il ne nous est pas nécessaire de spécifier exactement la durée de cet intervalle : ce peut être une période passée, l'année qui vient, etc. Supposons que, au cours de cet intervalle, B ne puisse influencer sur la conduite des affaires du gouvernement *et* [souligné par nous] que B soit opposé à l'action gouvernementale de A. B, alors, correspond à ce que nous appelons une "opposition". » L'éminent chercheur ne dissimule pas les failles et les limites de cette « définition » qui tiennent au caractère délibérément large du terme « conduite du gouvernement », à l'absence de distinction entre opposition active et passive, à l'incertitude quant à savoir qui de A ou de B détermine réellement l'attitude du gouvernement (il prend les États-Unis en exemple). À ces réserves, on ajoutera que R. Dahl retient deux conditions cumulatives pour identifier l'opposition : absence d'influence et opposition déclarée au gouvernement. Mais cette acception (qui ne prend pas en compte l'opposition dans les régimes totalitaires – il ne s'interroge d'ailleurs pas sur la pertinence de ce concept dans ce cadre politique particulier) est très loin de correspondre à la diversité des situations politiques, beaucoup plus complexes. Prenons l'exemple de l'opposition parlementaire ces dernières années en France. Elle peut évidemment influencer la politique gouvernementale ; au début de la IX^e législature, par exemple, le groupe parlementaire de l'Union centriste à l'Assemblée nationale – qui n'appartenait pas à la majorité parlementaire – a infléchi à plusieurs reprises les politiques conduites par le Premier ministre Michel Rocard. À l'inverse, un groupement considéré comme allié politique d'un gouvernement n'influence pas nécessairement et de façon régulière sa politique, même si ses propositions sont parfois couronnées de succès lorsqu'elles trouvent une traduction législative ou une réponse politique jugée satisfaisante. La situation de l'UDF dans l'actuelle législature le

montre amplement. N'allons pas plus loin. Cela suffit à rendre plus utile encore l'entreprise qui consiste à définir l'opposition, question qui se situe au cœur de notre problématique et qui permettra d'identifier, à la rigueur, des oppositions. Loin de nous, dans le cadre restreint de cette étude, l'ambition de mener une démonstration exhaustive. À tout le moins, essaierons-nous de déblayer les pistes, d'ouvrir des portes, d'en fermer d'autres. Il est incontestable que l'opposition est un objet en soi interdisciplinaire. La science politique, la sociologie sont aux premières loges des disciplines qui ont mené des investigations sur le sujet. Cependant, même si la recherche d'une synthèse s'appuiera volontiers sur les sciences juridiques et politiques en raison de leur complémentarité dans l'étude du pouvoir, c'est bien à une approche juridique que nous espérons parvenir. Pour mener à bien la réflexion et identifier des oppositions, il importe de différencier deux niveaux d'analyse, le second dépendant pour une large part des conclusions du premier. L'opposition existe-t-elle dans tous les régimes politiques et, dans l'affirmative, sous quelle forme se présente-t-elle ? Ces interrogations conduiront à établir l'existence d'oppositions, différentes moins dans leur nature que dans leurs modalités d'exercice et formes d'expression.

L'OPPOSITION ET LA NATURE DES RÉGIMES

La lecture des contributions produites par la doctrine juridique est décevante. Outre que le nombre de travaux portant spécifiquement sur l'opposition est ridiculement bas, peu de manuels de droit constitutionnel général abordent longuement la notion, encore moins la mentionnent comme une entrée d'index. Est tout à fait saillante l'absence du terme dans l'ouvrage de Raphaël Hadas-Lebel consacré aux *101 Mots de la démocratie française*². Lorsque les auteurs consentent à y consacrer quelques lignes, l'étroitesse de vue est patente. L'opposition est l'alpha et l'oméga d'un même concept, celui d'un régime démocratique pluraliste à la base duquel se trouve une Constitution adoptée directement par le peuple souverain ou par ses représentants dûment mandatés. Elle jouit alors de moyens, garantis ou non formellement par les textes constitutionnels ou législatifs, pour apporter la contradiction à la majorité parlementaire et au gouvernement et espérer par

2. Paris, Odile Jacob, 2002.

les voies légales (élections) les remplacer. Deux idées sont associées à cette présentation traditionnelle de l'opposition : le pluralisme des partis politiques (théorie de la démocratie) et le statut de l'opposition. Ainsi, l'opposition « désigne les partis ou groupements politiques qui sont en désaccord avec le gouvernement ou le régime politique. Une force politique sans représentation parlementaire ne participe qu'épisodiquement au débat politique. En effet, une opposition extraparlamentaire ne peut guère se manifester qu'à travers sa capacité à participer aux élections (candidats), par la confrontation des idées, ou en recourant à la violence³... ». La même approche est partagée par les professeurs Debbasch et Pontier qui, dans leur manuel de droit constitutionnel, écrivent que l'opposition « est un groupement organisé d'hommes partageant un certain nombre de vues critiques sur les gouvernants⁴ ». En fait, ces analyses se situent dans la lignée des travaux de Georges Burdeau⁵ et de Maurice Duverger dans ses réflexions sur les partis politiques⁶. Elles rendent pourtant imparfaitement compte du phénomène oppositionnel, en tout cas de ce que l'on doit pouvoir considérer comme constitutif d'une opposition. Ainsi, les partis revendiquant la mort d'un régime politique sont-ils classables dans la catégorie opposition ? Quid de ceux qui prônent le recours à la violence ?...

27

De ce point de vue, la conception retenue de l'opposition par la science politique ne nous est pas d'un grand secours. Le traité de science politique de MM. Grawitz et Leca reprend à son compte l'approche des juristes, à l'instant évoquée⁷. L'opposition y est présentée comme « une conception abstraite qui échoit au gré des fluctuations électorales ou des alliances politiques à un parti ou à un autre sans prédestination, ni exclusion... Le droit garantit à l'opposition de s'exprimer librement à n'importe quel moment. Elle bénéficie de garanties légales ou coutumières, sanctionnées sur le plan juridictionnel, pour tenter de gagner les faveurs du corps électoral à égalité de moyens juridiques avec les partis au pouvoir ». Le dictionnaire de science politique de MM. Guy Hermet, Bertrand Badie, Pierre Birnbaum et Olivier Braud⁸ définit l'opposition comme une remise en cause de tout ou

3. Olivier Duhamel et Yves Mény (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p. 677.

4. Charles Debbasch et al., *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Paris, Economica, 2001, 4^e éd.

5. Art. cit.

6. *Les Partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1951.

7. *Traité de science politique*, Paris, PUF, 1985, t. 2, p. 61.

8. *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, Armand Colin, 2001.

partie des orientations décidées par les gouvernants, ce qui est plutôt banal et ce sur quoi tout le monde s'accorde. Mais, ajoutent les auteurs, l'opposition est également « l'ensemble des pratiques et configurations qui découle de cette affirmation critique ». Au sein des démocraties pluralistes, l'opposition s'exprime soit dans le cadre parlementaire et dispose à cette fin de moyens et de droits, soit dans le cadre extraparlémentaire en l'absence de représentativité suffisante, soit au travers de la presse, des syndicats et des groupes de pression. On retrouve dans cette approche des problématiques familières aux constitutionnalistes qui se rapportent au statut de l'opposition, à ses fonctions, à son acceptation du régime politique. L'opposition y est aussi assimilée à un groupement organisé qui s'exprime sur un mode libre et légal. Mais elle n'est pas circonscrite à la concurrence politique. Aussi est-il préférable de ne pas élargir à ce point la notion et de s'en tenir à une approche strictement constitutionnaliste à savoir que l'opposition y est perçue comme un phénomène politique juridiquement encadré, le plus souvent *a minima* (légalité des partis et des groupements politiques). Dotée de droits plus ou moins étendus, souvent de nature conventionnelle, elle lutte aux moyens d'armes légales pour l'exercice du pouvoir. Ainsi peut se résumer, dans une première synthèse, la notion d'opposition. Cette conception reste malgré tout incomplète.

Si l'on appréhende la notion dans le sens à l'instant suggéré, l'opposition se rencontre-t-elle dans les régimes autocratiques ? La réponse est assurément négative. Les régimes totalitaires installés légalement ou non ne peuvent souffrir la moindre opposition organisée. Le parti aux commandes de l'État justifie toujours son monopole du pouvoir soit au nom d'une représentation authentique du peuple, soit en considération d'un but historique. L'opposition y est inutile donc interdite. L'opposition, c'est-à-dire « le respect de la minorité par la majorité et son droit de se constituer librement en opposition⁹ », apparaît bien alors comme l'un des deux piliers de la démocratie occidentale. Mais ce premier niveau d'analyse qui réduit l'opposition au droit reconnu à des individus de se constituer en organisation politique revendiquant l'exercice du pouvoir par le biais d'élections libres n'est pas totalement satisfaisant. Olivier Duhamel est dans le vrai lorsqu'il écrit que les démocraties populaires n'ont « la notion même » d'opposition¹⁰. En fait, elles n'ont la notion que nous estimons correspondre le mieux à

9. Jean-Louis Quermonne, *Les Régimes politiques occidentaux*, Paris, Seuil, 1986, p. 19.

10. *Le Pouvoir politique en France*, Paris, Seuil, 1999, t. 1, p. 81.

la définition d'un régime démocratique. Sans compter que l'opposition s'y exprime différemment, sur un « mode substitutif... ou clandestin », voire par des « comportements individuels déviants »¹¹, il est en fait indispensable d'isoler au sein des régimes autocratiques ceux qui « tolèrent » ou semblent tolérer une certaine forme d'opposition – limitée dans ses capacités et dans son étendue puisque s'exprimant au sein d'un parti unique, un parti-État, souvent sur le mode du huis clos. Évoquer cette question revient finalement à placer l'objet de notre étude sur un autre plan, celui de l'opposition dans la vie des régimes. Une distinction s'impose alors selon que l'opposition s'exerce par les partis (régimes pluralistes) ou dans le parti unique (régime de parti monopolistique).

L'OPPOSITION DANS LE FONCTIONNEMENT DES RÉGIMES 29

On admettra volontiers que les remarques qui viennent d'être formulées soulèvent deux difficultés majeures quant à l'admission d'une typologie des oppositions. La première, ignorée le plus souvent, se pose en ces termes. Est-il possible d'admettre comme représentant une force d'opposition tout mouvement dont le but suprême est la remise en cause d'un régime politique ? Autrement dit, peut-on inclure dans la notion d'opposition un groupement qui se propose de changer radicalement la nature d'un régime ? La réponse ne semble pas poser problème lorsque l'on se projette dans un système autocratique. Elle est positive. Par contre, elle se heurte *a priori* au bon sens lorsqu'on envisage pareil retournement de situation au sein d'un régime constitutionnel pluraliste. L'explication tient, comme on va le démontrer, au lien très fort qui unit la notion d'opposition à la théorie de la démocratie. La seconde difficulté concerne la signification même d'une opposition au sein d'un régime de parti monopolistique. Le fait pour des contestataires d'une ligne politique de s'accorder sur la nature du régime politique suffit-il à les considérer comme des opposants ? Pour répondre à ces interrogations, le point de vue retenu consistera à distinguer les régimes de concurrence légale d'opinions (que l'on désignera par l'expression « concurrence interpartisane ») de ceux qui s'organisent autour d'un parti monopolistique (« concurrence intrapartisane »).

11. *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques, op. cit.*, p. 186.

Régimes à concurrence interpartisane

Dans un régime pluraliste, l'opposition se présente sous une forme organisée, voire, dans quelques rares États, institutionnalisée. Le *leader of opposition* de Sa Majesté en Grande-Bretagne et la formation d'un *Shadow Cabinet* servent évidemment de points de référence. Mais, en régime pluripartisan, la question centrale n'est pas tant de s'interroger sur l'existence d'une opposition – elle existe et en forme même l'ossature (à la différence des régimes autocratiques) – que d'arrêter les critères de son admission légale. Dans quelle mesure un parti minoritaire, un groupement d'individus peuvent être considérés comme des éléments d'opposition au pouvoir ? Un mouvement qui prône une transformation radicale de la société existante participe-t-il du phénomène « opposition » ? Autrement dit, quel statut reconnaître aux partis « révolutionnaires » dans une démocratie pluraliste ?

Une remarque préliminaire : la transformation radicale d'une société n'implique pas nécessairement le recours à la violence. On découvre ainsi dans le « manifeste » d'Olivier Besancenot « qu'en défendant résolument les conceptions d'une révolution majoritaire et consciente de ses buts et de ses objectifs, les révolutionnaires d'aujourd'hui et de demain n'ont vraiment pas besoin de violence pour défendre leurs idées¹² ». Preuve s'il en est que le « suffrage universel a cela d'admirable qu'il dissout l'émeute dans son principe et qu'en donnant le vote à l'insurrection, il lui ôte son âme¹³ ». Mais il est impuissant à réduire à néant la doctrine révolutionnaire. Et là est bien tout le problème pour les démocraties occidentales confrontées à des groupements qui, sous l'apparence du respect des règles du jeu qui leur sont imposées et qu'ils respectent, n'en rejettent pas moins leurs bases. Comment résoudre cette contradiction ? Les écrits de Jean Beachler, notamment ceux consacrés aux *Démocraties*¹⁴, apportent des éclairages tout à fait intéressants sur l'objet de notre questionnement. L'opposition y est présentée comme une force en « attente du pouvoir ». Il découle de cette position particulière dans laquelle se trouve la minorité, que l'on qualifiera d'*opposante* (minorité qui refuse le ralliement aux vainqueurs), l'acceptation de la *libre concurrence politique*, laquelle implique l'accession légale aux responsabilités gouvernementales – « L'opposition s'interdit le coup d'État

12. *Révolution !*, Paris, Flammarion, 2003, p. 104.

13. Victor Hugo, *Les Misérables*, Paris, Gallimard, « La Pléiade », 1951, p. 1104.

14. Paris, Calmann-Lévy, 1985.

comme elle se refuse à terroriser l'électorat pour le contraindre à voter pour elle» – et le respect des règles du jeu démocratique: la majorité se doit de respecter les minorités opposantes; la minorité se doit de ne pas empêcher d'agir les gouvernants qui ont reçu mandat d'appliquer une politique par une majorité de citoyens électeurs. Mais cette condition, à elle seule, est insuffisante. Elle doit être cumulée avec une autre condition, celle du respect du pluralisme des idées et des opinions dans l'hypothèse de l'exercice du pouvoir gouvernemental. Cet aspect, aussi essentiel que décisif, fait donc, par exemple, regarder outre-Rhin les groupements néo-nazis comme des ennemis du régime et non des adversaires politiques. En effet, «si une opposition se propose, ouvertement ou hypocritement, d'introduire des mesures irréversibles, menant immédiatement ou à terme à subvertir la démocratie, elle cesse d'être une opposition. La révolution n'est pas définie par son caractère violent ou pacifique, ni même par l'accession légale ou illégale au pouvoir, mais par la modification des règles du régime politique. Or, en démocratie, une révolution ne peut être qu'antidémocratique¹⁵». Il est donc vain de rechercher dans la théorie des révolutions les traces d'une opposition dès lors que cette doctrine s'emploiera à justifier le moment venu l'élimination de toute résistance, même pacifique. L'autocratie se substituera alors à la démocratie et avec elle disparaîtra l'opposition. Bertrand de Jouvenel ne démentirait pas cette thèse, lui qui considérait que «de la libre concurrence des opinions, une opinion majoritaire se dégage et commande, mais son commandement ne saurait jamais entraver *le jeu* de la liberté d'opinions *qui se poursuit* et aboutit à une opinion majoritaire différente qui commande à son tour. Interrompez ce processus, aussitôt vous sortez du régime de liberté¹⁶...».

31

Plusieurs législations portent les traces de cette philosophie comme la loi française du 4 février 1936 sur les milices privées et les groupes armés ou encore dans la Loi fondamentale allemande du 23 mai 1949. Celle-ci déclare inconstitutionnel, et donc insusceptible de revendiquer le pouvoir en usant des armes légales, un parti qui, d'après ses buts ou le comportement de ses adhérents, tendrait à porter atteinte à «l'ordre constitutionnel libéral et démocratique, ou à le renverser, ou à mettre en péril l'existence de la République fédérale d'Allemagne». La légalisation de l'opposition oblige celle-ci en contrepartie à accepter et à assumer sa condition de minorité.

15. Jean Beachler, *op. cit.*, p. 125.

16. *De la souveraineté*, Paris, Éd. Génin, 1955, p. 349.

Les propos qui viennent d'être tenus soulèvent de sérieuses difficultés qu'il ne sert à rien de dissimuler. Deux exemples, l'un emprunté à l'histoire politique du XIX^e siècle et l'autre suggéré par la situation française actuelle, alimenteront la discussion. Si l'on applique notre raisonnement, il est bien certain que les mouvements qui se réclament du socialisme à l'aune du régime de 1875 n'entrent pas dans la catégorie de forces d'opposition. Il faudra attendre leur complète acceptation du jeu électoral qui intervient à la suite de la reconnaissance de la légalité des syndicats professionnels (1884) pour les assimiler à une opposition. Le rapprochement de la question sociale et de la question politique facilitera alors l'apparition d'un parti socialiste parlementaire (1893). Plus près de nous, peut-on considérer que les mouvements d'extrême gauche comme d'extrême droite participent de l'opposition ? La question peut paraître insignifiante en raison de leur engagement dans les différentes compétitions électorales. En fait, la réponse positive tient à leur légalité conditionnée par le respect des valeurs démocratiques en usage dans nos sociétés occidentales dans la lutte pour l'accession au pouvoir et dans son exercice éventuel. C'est selon nous le sens profond de l'article 4 de la Constitution française dont on rappellera que son écriture était motivée pour contenir et éventuellement interdire un parti communiste français soviétisant et désireux d'importer le centralisme démocratique en cas de succès électoral national. On mesure néanmoins la fragilité de l'explication dont se contentent certainement les partis extrémistes qui, passant maîtres dans l'art de la dialectique, peuvent parfaitement se mouler dans un costume démocrate pour mieux imposer par la suite et une fois le pouvoir conquis légalement une doctrine aux antipodes des principes qui leur ont permis d'accéder aux affaires de l'État. Mais, dans cette configuration précise, l'État est coupable de ne pas avoir usé des moyens légaux pour s'y opposer, les obligeant de la sorte à recourir à la violence, donc à les faire apparaître non comme des forces d'opposition mais pour ce qu'ils sont réellement, à savoir des forces réactionnaires.

Régimes à concurrence intrapartisane

Dans un régime autocratique, l'opposition organisée n'a pas sa place. Telle a toujours été la logique des régimes établis sur une doctrine de l'État absolu. La monarchie absolue tout comme la République absolue ou l'Empire se concilient mal avec l'idée d'une opposition. Platon, Calvin, Bossuet, Hobbes, Rousseau... s'ils ont pour certains été considérés (à tort parfois) comme des pionniers des totalitarismes mo-

dernes, c'est parce que leur pensée s'accordait difficilement avec le pluralisme des opinions (culte de l'unanimité, condition de l'unité politique). Jean-Jacques Rousseau n'a-t-il pas écrit dans le *Contrat social* que la loi constitutive du pacte social « est la seule, qui, par sa nature, exige un consentement unanime... Si, lors du pacte social, il se trouve des *opposants*, leur opposition n'invalide pas le contrat; elle empêche seulement qu'ils y soient compris; ce sont des *étrangers* parmi les citoyens ». Une fois l'État institutionnalisé, l'opposition n'existe plus car elle n'est plus reconnue comme un élément du fonctionnement de celui-ci. L'affaiblissement de l'État arrive lorsque « les intérêts particuliers commencent à se faire sentir, et les petites sociétés [les partis] à influencer sur les grandes; l'intérêt commun s'altère et trouve [alors] des opposants ». Antoine-Clair Thibaudeau illustre bien cette logique en résumant ainsi la pratique du pouvoir sous le Consulat: 33
« Point d'opposition, point de discours contradictoires, rapportez-vous en au Premier Consul, il sait mieux que vous ce qui convient à la France et vous n'êtes ici [il s'adresse aux membres du Tribunat] que pour la forme¹⁷. » En somme, lorsque l'opposition n'est plus que combat, la notion même d'opposition se dilue au point de perdre sa signification profonde. Dans sa réflexion publiée en 1954 dans la *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, Georges Burdeau privilégiait ce raisonnement dans sa quête de mieux discerner la notion d'opposition: « La notion d'opposition est inséparable de l'idée de tolérance. Mais la tolérance elle-même n'est concevable sans hypocrisie que dans un régime libéral, c'est-à-dire dans un régime qui, distinguant le politique du social, place ce qui est essentiel dans la vie des hommes, leurs intérêts et leurs croyances, hors du champ d'action des gouvernants. »

Aujourd'hui, on retrouve de telles logiques avec les régimes de parti monopolistique. La soumission est de règle. Les choix des gouvernants ne se discutent pas ou peu, occasionnellement (dans la phase préparatoire des célèbrissimes Congrès) et toujours sous le sceau du secret. Quant à être publiquement contestés... L'unanimité affichée justifie l'inexistence d'opinions concurrentes. Aussi, privés de droits, de reconnaissance, les mouvements qui critiquent le pouvoir sont-ils assimilés à des groupes contestataires, voire révolutionnaires lorsqu'ils revendiquent ouvertement la disparition de l'ordre établi. La représ-

17. *Mémoires sur le Consulat et l'Empire*, Paris, Plon, 1913, t. 2, p. 421.

sion est légitimée, tout autant qu'est justifiée l'absence d'une opposition organisée. Mais pour qui se place de l'extérieur, ces mouvements hors la loi, pour nombre d'entre eux, représentent l'opposition, c'est-à-dire une alternative politique dans le cas d'un changement de régime. Ils participent de la transition démocratique. On adhère totalement à cette présentation mais, du point de vue qui est le nôtre, à savoir l'analyse d'un concept, prenons garde à cette association systématique entre forces démocratiques et forces d'opposition. Si l'on estime dans nos démocraties devoir ne pas reconnaître comme formant une opposition des mouvements revendiquant l'instauration d'un régime politique d'une nouvelle nature, pourquoi l'admettre pour ceux évoluant dans les régimes autocratiques si ce n'est qu'ils défendent des idéaux que l'on partage et que l'on attend d'une société moderne ?

34

Cela étant précisé, parmi les régimes autoritaires, seuls ceux qui tolèrent un certain droit de critique des équipes dirigeantes nous importent ici puisque la brutalité de ceux qui recherchent la liquidation systématique de toute forme d'opposition précipite leur étude hors de notre champ de réflexion. Cette précaution prise pour la suite de l'analyse, ce n'est pas faire preuve d'angélisme que de considérer que les régimes fermés aboutissent rarement à l'élimination totale de tout dialogue entre le pouvoir et ses opposants. Simplement, il se présente sous d'autres formes que celles communément admises dans nos régimes démocratiques. Anorganique, l'opposition revendique sa différence sur un ton qui la préserve de son excommunication. Elle s'organise sur un autre mode que celui des élections libres. Cette opposition-là, c'est celle qui tente d'exister, voire de survivre, au sein du parti (unique) ou monopolistique, facteur d'unité, qui s'est approprié le pouvoir et l'a confisqué au nom de la mise en marche et de la poursuite d'une œuvre politique qui prône toujours une société meilleure épurée des tares contemporaines ou supposées telles. Cette fin attendue ne saurait être le prix d'un quelconque enjeu électoral. Prétendre le contraire serait rompre l'unanimité affichée autour du projet et remettre en cause la légitimité du pouvoir.

C'est cette situation qui met précisément en scène une « concurrence intrapartisan ». Raymond Aron a fortement insisté sur cette dimension de l'opposition, trop souvent sous-estimée, dans ses travaux sur les régimes communistes et d'autres régimes totalitaires comme l'État nazi. S'interrogeant sur l'organisation d'une concurrence organisée et pacifique des individus et des factions pour l'exercice du pouvoir dans ce qu'il nomme « l'État partisan », il observait qu'en « théorie, cette

hypothèse n'est ni absurde ni inconcevable... Il existe, toujours sur le papier et quelquefois en fait, une légalité interne au parti unique... On peut donc concevoir un régime politique qui met hors la loi tous les partis sauf un et qui ne met pas hors la loi les opposants à l'intérieur du parti monopolistique, un régime qui comporterait une légalité dans la concurrence pour l'exercice du pouvoir à l'intérieur du parti unique¹⁸». La réintroduction de cette concurrence pacifique, signe extérieur des régimes démocratiques, se trouve ici en phase avec des régimes aux antipodes des démocraties occidentales. Preuve que les concepts doivent être maniés avec prudence. Compte tenu de la nature même des régimes totalitaires, qui affichent une unanimité de principe, il est bien entendu difficile d'identifier une opposition. Encore plus lorsque les statuts du parti unique recouraient au centralisme démocratique. Cela étant dit, dans les premiers temps de l'Union soviétique, le monolithisme intégral n'était pas la règle. Le parti unique, la discipline de parti étaient compatibles avec une discussion et une véritable opposition au sein du parti. Le doyen Vedel professait ainsi à des futurs hauts fonctionnaires que le «phénomène de l'opposition, que l'on rencontre dans les démocraties occidentales comme un phénomène interpartis, de parti à parti, sera, jusqu'à l'élimination complète des trotskystes, un phénomène intérieur au Parti communiste russe¹⁹». Le professeur Leonard Shapiro en avait déjà établi le constat²⁰. Par la suite, l'opposition a consisté à critiquer les excès staliniens. Puis il s'est agi pour les conservateurs du Parti d'empêcher le secrétaire général Khrouchtchev de mener à bien des réformes économiques qui passaient par la fin de la mainmise des membres de la nomenclature sur l'économie... Pour atténuer la portée de ces quelques exemples qui révèlent l'existence d'une concurrence intrapartisane dans les régimes de parti unique ou autoritaire, il serait facile de se retrancher derrière le rideau d'une Histoire anéantie. L'analyse livrée du temps «des deux mondes» reste pourtant d'une étonnante et remarquable actualité. Les exemples sont en effet nombreux d'États organisés autour d'un parti dans lequel une concurrence pacifique, certes encadrée, s'exerce pour orienter les politiques gouvernementales dans telle ou telle direction. La meilleure illustration, parce que la plus symbolique aussi, est celle que nous offre la République populaire de Chine. Au sein du Parti communiste chinois, il

35

18. *Démocratie et Totalitarisme*, Paris, Gallimard, 1965, p. 83.

19. *Cours ENA*, 1952.

20. *Les Bolcheviks et l'Opposition*, Paris, Les Îles d'or, 1957.

36 existe des lignes différenciées, les unes conservatrices et radicales (les idéologues), les autres modérées, voire libérales. Ces courants se font concurrence pour parvenir le mieux possible à la construction de la société socialiste. Ils sont «évidemment en *compétition* permanente» et «leurs succès comme leurs échecs influencent nécessairement la ligne directrice du Parti et de l'État»²¹. Mais l'enjeu de cette concurrence est le contrôle du Parti, ou du moins de ses instances dirigeantes les plus décisives. C'est le résultat de cette lutte pacifique, qui trouve rarement à s'exprimer lors des Congrès, qui déterminera la ligne directrice de l'État. L'avènement de la quatrième génération avec Hu Jintao comme chef de l'État en remplacement de Jiang Zemin et de Wen Jiabao comme Premier ministre lors du XVI^e Congrès (novembre 2003) est important – mais plus important encore est le contrôle par l'ancien président de la République de la Commission militaire. C'est lui qui continuera «de gouverner derrière le rideau de perle». En forçant un peu le trait, il est possible de voir dans les luttes de lignes une certaine parenté avec l'opposition dans les régimes pluralistes dans la mesure où aucune ne remet en cause les fondements de l'État et la nature du régime. Toutes deux poursuivent un but commun: le perfectionnement d'une certaine vision de la société. D'un côté c'est le perfectionnement d'une société libérale, de l'autre c'est la construction d'une société socialiste.

Ce qu'il y a d'intéressant dans ces oppositions, qu'elles se manifestent par la critique ou constituent une alternative politique possible mais pacifique (remémorons-nous la «démission du camarade Khrouchtchev» en 1964 imposée par le Parti ou l'accession aux commandes du Parti communiste soviétique de M. Gorbatchev en 1985), ce n'est pas tant leur capacité à changer radicalement le régime (elles en sont incapables et en seraient empêchées) que celle d'entraîner le régime sur une pente libérale ou conservatrice. Si changement il y a, il se situe à la marge. Si un bouleversement radical se produit, il est le fait d'événements et d'éléments extérieurs au parti même, si le mouvement a été initié par lui. De ce point de vue, peu de différences notables avec les régimes pluralistes. Dans les deux cas, l'opposition ne remet pas en cause les fondements de la société et de l'État. Mais, en régime de parti monopolistique, l'opposition intrapartisanne déteint nécessairement, à un moment ou à un autre, sur les instances de l'État qui peuvent dès lors constituer autant d'îlots de progrès ou de résistance à une évolu-

21. Pierre Pactet, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, Paris, Armand Colin, 2003, p. 269.

tion de la pratique du pouvoir. Les luttes au sein du Parti communiste chinois et la répartition des principaux postes étatiques entre ses membres (chef de l'État, Premier ministre, président de l'Assemblée nationale et chef de la Commission militaire) illustrent cette analyse.

L'OPPOSITION EN DROIT CONSTITUTIONNEL

L'opposition, phénomène voulu ou subi des régimes politiques, ne se réduit pas à un modèle. L'opposition dans les régimes pluralistes partage peu de points communs avec celle qui tente de s'organiser dans les régimes autocratiques. Au sein même des régimes, il importe donc de différencier des oppositions selon leurs objectifs. Pour toutes ces raisons, il est possible de parler d'opposition au mode pluriel. Mais comment définir l'opposition ? Prendre le parti d'une approche juridique de la notion d'opposition devrait *a priori* et logiquement conduire à exclure du champ d'investigation toutes les formes d'opposition constatées dans les régimes de parti unique. Dans ces régimes, les minorités ne jouissent d'aucune prérogative juridique, tout au plus d'une tolérance politique minimale. Le voudraient-elles, qu'elles signeraient leur « arrêt de mort » puisque l'objet des régimes de parti monopolistique est précisément la recherche de la cohésion du pouvoir par l'unité de la société, l'unité collective, par le dépassement des classes et/ou l'élimination des groupes sociaux, du moins de tout ce qui apparaît comme facteur de division de la société. Ainsi s'expliquent leur bâillonnement, au mieux leurs silences polis au sein des instances dirigeantes du parti, donc de l'État qui ne fait qu'un avec la société. Ce propos liminaire ne doit pas pour autant induire en erreur le lecteur : les minorités opposantes ont une vie – certes difficile – dans ces régimes autoritaires. Mais, par définition, elles ne sont jamais appréhendées par la norme juridique. Cela n'implique d'ailleurs pas qu'*a contrario*, dans les démocraties pluralistes, l'opposition soit institutionnalisée. Elle l'est même rarement. Mais si les « procédés constitutionnels sont impuissants, à eux seuls, à donner force à l'opposition ²² », les minorités n'en bénéficient pas moins de droits de rang législatif, réglementaire ou de nature conventionnelle pour s'exprimer librement et prétendre gouverner. C'est là une différence fondamentale entre les régimes constitutionnels pluralistes et les régimes autocratiques. Dans les premiers, l'encadrement juridique du

37

22. Georges Burdeau, *Traité de science politique*, Paris, LGDJ, éd. 1982, t. 3, p. 327.

phénomène d'opposition est posé, même partiellement, et respecté (statut des partis, droits des parlementaires...); dans les seconds, il est volontairement nié, au mieux factice. Mais, l'opposition y est bien réelle, même affaiblie et réduite à sa plus simple expression.

Il nous paraît dès lors possible de définir ainsi l'opposition: l'opposition se présente comme une position reconnue d'un groupe au sein d'un régime politique en compétition pour l'accession légale au pouvoir et son exercice pacifique. On sait combien toute définition est une œuvre imparfaite mais au moins a-t-elle le mérite d'exister et de permettre la discussion. Cette définition appelle quelques commentaires et précisions.

38 « **Position reconnue** ». La reconnaissance couvre évidemment des situations extrêmement différentes selon la nature du régime. En régime autoritaire de type parti unique, la garantie est surtout affaire de tolérance reconnue aux membres du parti d'exprimer des critiques. L'unanimité est formellement requise au moment de la prise de décision d'où l'inutilité de partis politiques concurrents. En régime autoritaire de type pluripartisan en apparence, la reconnaissance peut être la libre constitution de formations politiques et la libre participation aux élections. Mais, dans ce cas, le régime déploie sa pleine « autorité » en aval du processus d'expression. Beaucoup de régimes africains appartiennent et relèvent encore de cette catégorie. Dans les régimes démocratiques pluralistes, l'admission de la différence d'opinion est le moteur du dialogue entre gouvernants et gouvernés. La reconnaissance des partis et formations politiques y est largement admise. C'est le sceau des démocraties. L'opposition y est perçue comme un contre-pouvoir, parfois institutionnalisé. On rencontre cette dernière forme principalement en Grande-Bretagne avec deux organes clés: le « chef d'opposition de sa Majesté » et le *Shadow Cabinet*. L'opposition n'est décidément pas, outre-Manche, une simple question d'arithmétique. Ailleurs, l'opposition jouit de droits lui permettant de contrôler l'activité gouvernementale. Alain écrivait que « l'exécutif est monarchique nécessairement. Le législatif est oligarchique nécessairement. Où est donc la démocratie, sinon dans ce *troisième pouvoir* que j'appelle le contrôleur. La démocratie serait à ce compte un effort perpétuel des gouvernés contre les abus du pouvoir²³ ». Ce contrôle suppose donc des moyens.

23. *Éléments d'une doctrine radicale*, Paris, Gallimard, 1925, p.91.

Les principales procédures intéressent les droits des élus mais pas seulement. Cela pour dire que le débat sur le *statut* de l'opposition intéresse en priorité l'opposition parlementaire, pas nécessairement toutes les oppositions. L'opposition parlementaire doit être en effet « en mesure d'influer constamment sur le ministère ». Sevrée de droits, elle ne sera plus en mesure de contrôler efficacement le gouvernement « et alors le but du système représentatif sera tout à fait manqué »²⁴. Réduite à son sort de « dire non », elle s'exprimera hors des chambres, avec les risques liés à cette position. N'a-t-on pas entendu de semblables propos à l'endroit du Front national et de sa non-représentation à l'Assemblée nationale ?

Parmi les principales procédures recensées et qui intéressent la plupart des oppositions, il y a lieu de mentionner le financement public des activités politiques. Pour l'opposition au Parlement, on retrouve peu ou prou dans l'ensemble des régimes constitutionnels pluralistes les immunités parlementaires, le droit d'être représentée dans les instances dirigeantes d'une assemblée (vice-présidence, bureaux, commissions...), le droit de parole, le droit d'enquête, le droit de questionner les membres de l'exécutif, le droit de censurer le gouvernement pour les régimes primo-ministériels, le droit de « réplique audiovisuelle » lorsque le gouvernement s'est exprimé sur un média (pluralisme), la faculté de saisir le juge constitutionnel. D'autres règles participent à ce statut : association à la préparation d'un projet de loi majeure, nomination par l'opposition d'un représentant national au sein d'une instance internationale (commissaire anglais pour l'Union européenne)... En régime parlementaire, enfin, l'opposition doit être en mesure d'influer constamment sur le ministère.

39

Ce contre-pouvoir est indispensable à tout régime. Machiavel ne disait pas autre chose dans son étude de la République : « Dans toute République, il y a deux partis, celui des grands et celui du peuple, et toutes les lois favorables à la liberté ne naissent que de leur opposition. » Seulement, il estimait que ces divisions doivent se taire lorsque l'État est en danger, au risque de le rendre impuissant²⁵.

« **Groupe** ». Est écartée de la définition l'opposition institutionnelle (le Sénat sous la V^e République), mais pas celle institutionnalisée (*Her Majesty's Opposition*). De même, n'entre pas dans le champ de la

24. François Guizot, *Des moyens de gouvernement et d'opposition dans l'état actuel de la France*, rééd., Paris, Belin, 1988, p. 203.

25. *Discours I. 37, Propos*, Paris, Gallimard, éd. 1962, p. 463.

définition l'opposition individuelle, même si elle a pu contribuer ici ou là au développement historique d'une opposition organisée.

« **Compétition** ». Il existe des oppositions sans prétention d'exercer le pouvoir. Elles se contentent de protester, de contester. Sous l'Ancien Régime, l'opposition n'était pas inexistante. Elle se manifestait au travers notamment de remontrances qui agaçaient davantage le roi qu'elles ne l'influençaient réellement. Quoi qu'il en soit, les parlementaires exerçaient une certaine forme d'opposition pacifique, de dialogue à distance avec le pouvoir royal. Cette réelle forme d'opposition ne répond pas à notre définition et doit par conséquent en être exclue.

40 Mais l'opposition ne se réduit pas « au pouvoir de dire non » (Alain). On peut encore moins souscrire aux propos de Goethe pour qui « toute œuvre de l'opposition est une œuvre négative, et la négation, c'est le néant ». Bien au contraire, la situation d'opposant est source de régénérescence, de productivité intellectuelle dans les démocraties occidentales; de calcul, de stratégie discrète et silencieuse dans les régimes autocratiques. Elle a vocation à gouverner par le jeu d'élections libres et pluralistes ou par la conquête des instances dirigeantes du Parti-État. Elle est en quête du pouvoir. Cette attente paisible dans les régimes pluralistes ou ce purgatoire dans les régimes totalitaires, plus ou moins longs mais acceptés, qui révèlent au demeurant la permanence de l'opposition dans les intervalles électoraux ou congressionnels, constituent une période propice à la refonte des équipes et à l'établissement d'un programme politique d'alternance. Celle-là passera par une sélection des candidats (États-Unis) ou par le changement des cadres dans le cas d'un régime de parti unique; celui-ci constituera l'armature d'une future politique gouvernementale. Il ne saurait d'ailleurs s'agir d'un simple catalogue de mesures de rupture par rapport aux politiques gouvernementales combattues pacifiquement. Ce serait travestir la réalité que de le prétendre comme le prouve l'exemple britannique où le changement s'opère dans la continuité (respect des prédécesseurs et absence de « démontage » des législations votées par l'ancienne majorité). Harold J. Laski y voyait même là l'une des vertus de la démocratie et plus spécialement du parlementarisme²⁶.

« **Accession légale** ». En régime de libre concurrence des opinions, la participation à la compétition électorale est déterminante pour accéder au statut d'opposant. Elle est même vitale financièrement d'où la

26. *Le Gouvernement parlementaire en Angleterre*, trad. fr. 1950, Paris, PUF, p. 99-101.

mise en place d'un système de financement public des activités politiques au profit des groupes et partis politiques qui acceptent le jeu des élections et qui n'appellent pas ouvertement à la disparition de l'ordre politique existant. Bien entendu, tout mouvement, groupement et autres groupuscules qui ne respectent pas les règles du jeu électoral et les principes démocratiques ne peuvent prétendre représenter une force d'opposition au pouvoir. Parasites de la société, ils sont assimilés à des forces hostiles dont la dissolution est légale, sous réserve du respect de certaines formalités (loi de 1936 sur les milices privées et groupes armés). En régime de parti unique, l'accession emprunte le chemin d'un vote au sein de ses instances dirigeantes et conformément à sa loi intérieure.

« **Exercice pacifique** ». C'est le respect des minorités opposantes. Dans son essai *Prendre les droits au sérieux*, Ronald Dworkin rappelait avec force que les droits « sont la promesse de la majorité aux minorités que leur dignité et leur égalité seront respectées ». C'est une condition de survie politique et physique des opposants en régime de parti unique, une condition de liberté pour les démocraties. En ces dernières, la décision majoritaire tire sa force et son autorité du respect qu'elle inspire à l'opinion minoritaire. Bertrand de Jouvenel ne dit pas autre chose lorsqu'il considère que c'est commettre une « erreur manifeste de regarder la décision par la majorité comme le critère des régimes [démocratiques]. Loin que les majorités les plus massives en faveur d'un gouvernement et de sa politique nous paraissent dénoter l'excellence d'un régime, elles nous le rendent suspect. Nous soupçonnons qu'une telle unanimité provient des empêchements apportés à l'expression et à la propagation des opinions adverses et ces empêchements nous semblent ôter toute valeur à la majorité absolue. *La décision majoritaire tire donc sa vertu de la liberté d'opinion qui la précède [et qui] anime ce que l'on appelle la dialectique de la démocratie* ». Autrement dit, l'opinion dissidente doit pouvoir s'exprimer légalement (Sieyès) sans craindre la réaction de la majorité. Celle-ci doit rester magnanime, car « bien stupide serait le parti qui – de façon suicidaire – oublierait qu'il ne doit pas outrager l'opposition, qu'il doit témoigner d'un véritable respect à l'égard de toute minorité de quelque importance²⁷ ». Elle ne saurait se perpétuer au pouvoir.

À l'intérieur de cette notion, plusieurs modèles d'opposition coha-

41

27. Harold J. Laski, *Reflexions on the Constitution*, Manchester (RU), Manchester UP, 1968, p. 53.

bitent – dans les systèmes démocratiques libéraux. Robert Dahl a isolé, à cette fin, six critères tirés de la cohésion organisationnelle de l'opposition, de son caractère compétitif, du lieu (« site ») où elle contrôle le gouvernement, de son identité propre, de ses objectifs et de ses stratégies²⁸. Si l'on s'attache aux objectifs, il y a lieu de distinguer trois types d'opposition: 1. une « opposition non structurelle », comprenant les partis « cherchant simplement des postes », les groupes de pression ainsi que les « partis orientés vers une politique »; 2. une « opposition structurelle limitée », qui propose un réformisme politique; 3. une « opposition essentiellement structurelle », tournée vers « un réformisme politico-structurel étendu », socio-structurel, voire « révolutionnaire ».

42 Cet effort de classification a surtout le mérite de démontrer l'absence d'un modèle unique d'opposition dans les démocraties occidentales et la difficulté de retenir une méthode comparative en raison des spécificités propres à chaque pays: structurelles, constitutionnelles et électorales, communautés spécifiques, différences sociales et économiques...

28. « L'avenir de l'opposition dans les démocraties occidentales », Paris, *Futuribles*, bull. SEDEIS, 1966, p. 86 *sq.*

R É S U M É

L'opposition ne se définit pas facilement. On dénombre plusieurs sortes et formes d'opposition selon la nature et le fonctionnement des régimes politiques. De leur étude, il est toutefois possible de définir l'opposition comme une position reconnue d'un groupe dans un régime politique en compétition pour l'accession légale au pouvoir et son exercice pacifique.

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'apprivoiser 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 Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszenrum*, 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 Lamsdorff, 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 définira 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 *privilège 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 Divillec, *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 provoquent la formation d'une majorité et d'une opposition permanentes : la réalité est exactement inverse. C'est le conflit entre majorité et opposition qui conduit 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.

53

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'écartier 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.

candidate 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 dégageant 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).

LE CHEF DE L'OPPOSITION

ANALYSER LE STATUT ET LE RÔLE des chefs de l'opposition dans les principales démocraties occidentales nécessite tout d'abord de spécifier ce que l'on définit ordinairement comme « l'opposition ». La spécification la plus simple et la plus utile repose sans doute sur le schéma d'analyse proposé par Giovanni Sartori dans ses études sur les systèmes de partis¹ et tend à définir l'opposition comme l'ensemble des forces partisans qui ont pour vocation de prendre le pouvoir, d'alimenter une critique des gouvernants actuels et de définir une alternative programmatique. Ce sont ici les « partis dans le système », mais (temporairement) minoritaires et tenus à l'écart des fonctions de décision qui sont concernés par la distinction proposée par Sartori, ce qui exclut par conséquent du champ de l'opposition, dans ce sens restreint, les forces politiques qui se caractérisent par une opposition plus ou moins violente au système politique dans son entier et/ou qui n'ont pas la volonté ou les moyens d'accéder à des fonctions exécutives. Dans les régimes contemporains, et notamment dans les pays que nous considérerons ici (États-Unis, Allemagne, Grande-Bretagne, Italie et France), adopter une telle perspective conduit par conséquent à exclure de notre étude les partis d'extrême droite et d'extrême gauche, dont les positions idéologiques et les organisations interdisent en pratique tout accès au pouvoir.

63

Le leadership de l'opposition suppose cependant une clarification supplémentaire. Appartenir en effet à un « parti de gouvernement » ne suffit pas à faire d'un leader politique le chef de l'opposition. Remplir cette dernière fonction conduit plutôt à identifier une classe particu-

1. Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Londres, Cambridge University Press, 1976; pour un ouvrage de synthèse plus récent, voir Alan Ware, *Political Parties and Party Systems*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

64 lière de leadership, entendu ici comme la « capacité d'un représentant à gérer de façon dynamique des rapports de pouvoir au sein d'un groupe² ». Plusieurs variables pèsent sur les ressources des hommes politiques qui aspirent à remplir cette fonction et circonscrivent de manière assez stricte les marges de manœuvre et les stratégies qui leur sont accessibles. Dans le régime présidentiel par exemple, rythmé par l'élection au scrutin uninominal à un tour, il semble naturel de voir dans l'adversaire du président en exercice le chef de l'opposition. Pourtant, aux États-Unis, cette fonction d'opposition n'est souvent tenue par un leader politique que le temps de la campagne, une fois l'appareil partisan rangé derrière le candidat ayant remporté les primaires. Dans un contexte plus ordinaire, le chef de l'opposition est à chercher ailleurs, parfois dans la personne du *speaker* de la Chambre des représentants, parfois dans celle du président du groupe parlementaire du parti minoritaire au Congrès. On pourra donc définir le chef de l'opposition comme l'acteur politique qui remplit l'une sinon les deux propriétés suivantes : 1. c'est l'acteur qui dirige la principale force d'opposition et porte l'essentiel des critiques et propositions alternatives au pouvoir en place ; 2. c'est l'adversaire principal du titulaire de la fonction exécutive, soit l'un des candidats (déclarés ou non) à l'élection présidentielle, soit l'un des titulaires possibles du poste de chef de gouvernement suite à une élection législative.

Cette palette variable d'éléments explicatifs et de critères de définition y est peut-être l'une des raisons de l'absence presque totale d'études de science politique sur la fonction de chef de l'opposition. Aucune référence française n'existe ainsi vraiment sur ce sujet, ce thème précis étant souvent noyé ou ignoré dans les études plus classiques des principaux mécanismes institutionnels, des systèmes de partis et des organisations partisans. Même les travaux de politique comparée (remarque qui vaut aussi – surtout ? – pour l'auteur de cet article³) ne traitent pas vraiment de cette question, peut-être parce que c'est là l'une des dimensions les plus difficilement comparables des systèmes politiques contemporains.

2. Définition proposée par Philippe Braud dans son manuel *Sociologie politique*, Paris, LGDL, 2002, 6^e éd., p. 650.

3. Yves Mény et Yves Surel, *Politique comparée*, Paris, Montchrestien, 2001, 6^e éd. On trouve quelques références marginales au statut de l'opposition, et parfois de son chef, dans Philippe Lauvaux, *Les Grandes Démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 1998, 2^e éd., ou dans certains manuels de droit constitutionnel, notamment celui de Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 2002, 18^e éd.

Mais, de manière connexe, on peut penser que c'est aussi le caractère parfois très personnel de cette fonction politique particulière qui a longtemps freiné toute tentative d'analyse. Si les notions de *leader* ou de *leadership* politique sont parfois utilisées⁴, elles le sont en effet rarement ou de manière marginale, les sciences sociales en général et la science politique en particulier, ayant souvent tendance à repousser cette dimension de l'analyse pour préférer interroger les structures et les processus. Ainsi, dans son étude du leadership de Jacques Delors à la tête de la Commission européenne, Helen Drake constate que de telles analyses supposent « une volonté de briser certains des tabous chers à la science politique » en procédant d'abord à « un simple constat empirique, à savoir que le recours habituel aux réunions “au sommet”, et l'accent médiatique et populaire accordé sans relâche aux personnalités politiques, sont des phénomènes de plus en plus caractéristiques du métier politique de nos jours »⁵. La dénégation de toute variable individuelle pose en particulier problème pour la caractérisation du rôle de chef de l'opposition, dans la mesure où ce dernier semble tout autant dépendre des propriétés individuelles du leader politique concerné, et notamment de son charisme présumé dans une compétition électorale de plus en plus déterminée par la sphère médiatique, que des processus organisationnels de partis d'opposition et des mécanismes institutionnels qui confèrent des ressources spécifiques à certains acteurs politiques.

65

Pour ces différentes raisons, il paraît également prudent de préciser que les développements qui vont suivre ont un caractère plus spéculatif et programmatique qu'ils ne sont analytiques et systématiques. Trois séries de problèmes nous ont semblé importantes à relever, traitant tour à tour de l'identification du chef de l'opposition, des éléments institutionnels codifiant son rôle et, enfin, des éléments « personnels » qui déterminent cette fonction spécifique, en particulier dans le cadre d'une compétition politique de plus en plus médiatisée.

4. L'une des rares études systématiques récentes a été faite par Robert Elgie, *Political Leadership in Liberal Democracies*, Londres, Macmillan, 1995.

5. Helen Drake, « Jacques Delors et la Commission européenne : un leadership unique ? », *Politique européenne*, n° 8, automne 2002, p. 132. On pourra également se reporter à son ouvrage, *Jacques Delors, Perspectives on a European Leader*, Londres, Routledge, 2000.

RECHERCHE « MONSIEUR X » DÉSESPÉRÉMENT

La première difficulté tient en effet à la nécessité de mieux identifier le chef de l'opposition et de spécifier les limites organisationnelles et temporelles de ce rôle. Quels sont les éléments qui paraissent déterminants dans la « distinction » de chef de l'opposition ? Est-ce un rôle tenu par un ou plusieurs acteurs ? Quel est le poids effectif des organisations partisans dans la structuration de ce rôle et la définition de ses propriétés ? Il nous semble possible d'avancer ici trois séries de déterminants possibles dans cette tentative d'identification autour de la forme du régime, de la nature du système électoral et des logiques de fonctionnement du système de partis.

66 *Le type de régime comme élément de définition*

De manière assez classique, il est naturel de supposer que la forme du régime politique puisse constituer la première variable déterminante dans la définition du chef de l'opposition. Dans cette perspective, le chef de l'opposition serait le ou l'un des candidats opposés au tenant de la fonction exécutive. Ainsi, en régime présidentiel ou semi-présidentiel, on peut supposer que le chef de l'opposition se trouve dans la personne du principal (ou des principaux) adversaire(s) du tenant de la fonction exécutive principale. Aux États-Unis par exemple, cette fonction semble répartie dans l'immédiat entre les dix candidats⁶ déclarés aux primaires démocrates dans la perspective des élections présidentielles de l'automne 2004. De la même façon, dans le cas français, l'attention politique et médiatique tend à se porter sur les principaux « présidentiables » actuels⁷, soit les leaders politiques en position de se retrouver au second tour de l'élection présidentielle prévue pour 2007.

La situation est assez comparable de ce point de vue dans le cadre d'un régime parlementaire. Seules changent la fonction visée, celle de chef de gouvernement, et l'élection qui définit l'identité du chef de l'opposition, à savoir ici l'élection législative. Ainsi, il est de coutume en Grande-Bretagne que le chef de l'opposition soit le leader du parti de gouvernement minoritaire, actuellement Michael Howard, chef du

6. Ces dix candidats (à ce jour) sont Carol Moseley Braun, Wesley Clark, Howard Dean, John Edwards, Dick Gephardt, Bob Graham, John Kerry, Dennis Kucinich, Joe Lieberman et Al Sharpton.

7. La liste (non exhaustive) pourrait comprendre dans l'immédiat Martine Aubry, Laurent Fabius, François Hollande et Dominique Strauss-Kahn.

parti conservateur et dépositaire à ce titre du titre effectif de *leader of opposition*, la Grande-Bretagne étant le seul pays, on le verra plus loin, à reconnaître et codifier le rôle de chef de l'opposition dans le cadre du *Shadow Cabinet* (cabinet fantôme). Même situation relative en Italie, où le chef de la coalition minoritaire et le leader du parti dominant, Democratici di sinistra (DS), Piero Fassino, incarne l'alternative possible au gouvernement actuellement dirigé par Silvio Berlusconi. Enfin, en Allemagne, le chef de l'opposition reste ordinairement le leader du principal parti minoritaire au Bundestag, soit actuellement Angela Merkel, qui dirige la CDU-CSU, le parti démocrate-chrétien.

La mobilisation de ce premier critère d'identification centré sur le type de régime appelle cependant plusieurs précisions et commentaires. Les caractéristiques institutionnelles doivent en premier lieu être affinées et complétées. Ainsi, le caractère centralisé ou fédéral du régime peut également peser sur la définition du chef de l'opposition en aménageant ou parasitant l'opposition principale entre régime présidentiel et régime parlementaire. Ainsi, pour ne reprendre que le dernier exemple, si Angela Merkel est bien à la tête de la CDU-CSU, elle n'a pas été désignée lors des élections législatives de 2002 comme la véritable chef de l'opposition, la campagne électorale étant alors menée par Edmund Stoiber, devenu candidat à la chancellerie grâce à son statut de responsable de la CSU et de président du Land de Bavière. Dans ce cas précis, c'est donc l'expérience exécutive dans le cadre de l'un des États composant la fédération qui justifia le transfert du rôle de chef de l'opposition du leader partisan à un autre acteur politique important du parti minoritaire⁸. Ce que l'on peut également noter, en second lieu, c'est que le chef de l'opposition est rarement seul, sauf dans le cadre restreint de la campagne électorale, ce qui réduit par exemple la singularisation de cette fonction à une courte période de deux semaines dans le cas de l'élection présidentielle à deux tours en France. Dans la plupart des cas, le chef du principal parti d'opposition doit composer en effet avec d'autres leaders politiques issus de son propre parti ou des formations qui constituent la coalition minoritaire. Ainsi, en France, lors des élections présidentielles de 1995, le secrétaire du Parti socialiste de l'époque, Henri Emmanuelli, fut battu lors de pri-

67

8. Certains commentateurs, en Allemagne, notamment les mouvements féministes, ont également souligné, sans doute avec raison, que le genre avait été probablement l'un des principaux déterminants de ce changement inhabituel des règles institutionnelles et politiques du système politique allemand. Voir *infra*.

maires internes au principal parti d'opposition au profit de Lionel Jospin qui fut désigné comme le candidat à l'élection présidentielle⁹. De la même façon, on l'a dit, François Hollande, l'actuel leader du PS, partage plus qu'il ne monopolise la tâche de chef de l'opposition avec d'autres « présidents ». Il en découle un dernier constat : le critère institutionnel est loin d'être exclusif et satisfaisant, dans la mesure où l'identification du (ou des) chef(s) de l'opposition nécessite de convoquer d'autres éléments d'analyse, notamment la notion de système de partis.

Le poids des variables systémiques

68 La notion de système de partis est l'une des plus connues et classiques de la science politique. Elle porte sur l'idée que les forces politiques s'organisent, s'opposent ou s'allient selon des mécanismes systémiques déterminés par les logiques institutionnelles qui régissent la compétition politique, spécialement celles qui déterminent les élections. Le vecteur le plus puissant de structuration des systèmes de partis semble en effet le mode de scrutin, dont Maurice Duverger, dès les années 1950, a mis en relief les dynamiques intrinsèques¹⁰ autour de trois « lois » devenues célèbres : 1. la représentation proportionnelle tend à un système de partis multiples, rigides et indépendants les uns des autres ; 2. le scrutin majoritaire à deux tours tend à un système de partis multiples, souples et dépendants les uns des autres ; 3. enfin, le scrutin majoritaire à un seul tour tend au dualisme. Ces lois, même si elles sont parfois critiquées pour leur rigidité et leur simplisme, restent précieuses cependant d'un point de vue heuristique pour spécifier les logiques internes des systèmes de partis et peuvent notamment nous permettre de spécifier certains traits distinctifs du chef de l'opposition.

Si l'on prend notamment la dernière de ses lois, on s'aperçoit qu'elle s'applique assez bien à la caractérisation du chef de l'opposition dans le cas britannique. Le dualisme reste en effet la situation la plus courante en Grande-Bretagne, même si le parti libéral a pu

9. On considère ici que le Parti socialiste était dans l'opposition après sa défaite aux législatives de 1993, même si François Mitterrand arrivait alors au terme de son second mandat présidentiel.

10. Maurice Duverger, *Les Partis politiques*, Paris, Seuil, « Points », 1992. Un article récent de Stefano Bartolini interroge de manière très fine et systématique les interactions caractéristiques des systèmes de partis contemporains. Stefano Bartolini, « Collusion, Competition and Democracy », part. I et II, *Journal of Theoretical Politics*, vol. 11, n° 4, 1999, p. 435-470, et vol. 12, n° 1, 2000, p. 33-65.

connaître un regain d'influence lors des dernières élections (18,3 % lors des élections législatives de juin 2001). Dès lors, le chef de l'opposition reste le leader du parti minoritaire, actuellement le parti conservateur. Les choses sont plus complexes aux États-Unis en raison de la structure fédérale, mais également en raison de la stricte séparation des pouvoirs qui caractérise le système politique et de la faiblesse relative des organisations partisanes. Les appareils des deux principales forces politiques du pays, le Parti républicain et le Parti démocrate, restent en effet fragmentés et peu influents hors des périodes électorales. Plus que de véritables partis, il s'agit de machines électorales et de structures fédératives, dont les chefs sont généralement peu visibles¹¹. Dès lors, l'opposition s'organise moins sur une base partisane au sens strict que sur la séparation des pouvoirs à l'échelle de l'Union. En dehors des campagnes présidentielles, où le dualisme isolé par Maurice Duverger s'applique effectivement, le leadership de l'opposition s'exerce souvent pour l'essentiel dans le cadre du Congrès, spécialement autour de la fonction de *speaker* (président) de la Chambre des représentants. Ainsi, lors des deux mandats de Bill Clinton, on peut considérer que le chef de l'opposition fut Newt Gingrich de 1995 à 1999, en tant que chef de la majorité républicaine victorieuse en 1994 et président de la Chambre.

69

Pour les autres systèmes politiques, les logiques inhérentes aux modes de scrutin et aux lois de Duverger viennent également compléter et compliquer les mécanismes institutionnels dans l'identification du chef de l'opposition. Le scrutin uninominal à deux tours nécessite ainsi par exemple de constituer des coalitions capables de se rassembler au second tour après une dispersion plus ou moins forte des voix au premier tour. Dès lors, le chef de l'opposition est souvent le leader du parti dominant de la coalition, ou à défaut le chef désigné dans le cadre de la campagne électorale. Lors des législatives de 1997 en France, il était clair de ce point de vue que le chef de l'opposition était le leader du Parti socialiste, Lionel Jospin, dont le retour à la tête du parti datait de 1995 et de sa candidature aux présidentielles, ce qui dénote à nouveau l'interpénétration des logiques institutionnelles et électorales. De la même façon, depuis les réformes électorales entreprises en Italie au cours des années 1990 dans le sens d'un renforce-

11. Le chef actuel (*chairman*) du *Democratic National Committee* est Terry McAuliffe, celui du *Republican National Committee*, Ed Gillespie, deux personnalités peu marquantes dans la vie politique nationale.

ment de la logique majoritaire¹², les élections législatives sont également dominées par les responsables politiques susceptibles d'être appelés à la présidence du Conseil en tant que membres du parti dominant de la coalition, comme ce fut le cas pour Silvio Berlusconi en 2001. Enfin, en Allemagne, le mode de scrutin structuré autour du double vote (les électeurs votent dans le même temps pour une liste et un candidat) n'empêche pas que ce soit là encore le leader du parti dominant de la coalition minoritaire qui soit le chef de l'opposition, comme ce fut le cas lors des législatives de 1998 avec la candidature de Gerhard Schröder au poste de chancelier.

70 Ces logiques collusives liées au mode de scrutin restent toutefois parasitées dans certains cas par des variables personnelles (ou tout du moins présentées comme telles) et/ou par l'image parfois négative qui est attachée aux formations politiques membres de la coalition. Ainsi, lors des législatives de 2002 en Allemagne, le chef du parti d'opposition, Angela Merkel, s'est vue débordée pour la candidature à la chancellerie par Edmund Stoiber, dont la CDU/CSU pensait (notamment sur la base des sondages d'opinion) qu'il avait plus de chances de remporter l'élection. Autre cas de figure, l'image encore ambiguë dont souffrent les héritiers du Parti communiste italien a conduit en 2001 les Democratici di sinistra à promouvoir la candidature de Francesco Rutelli contre Silvio Berlusconi. Ce qui apparaît au fond dans ces deux cas, c'est que la fonction de chef de l'opposition, lors d'une campagne électorale, peut (et semble même de plus en plus) être transférée à des leaders qui n'ont pas nécessairement la maîtrise de l'organisation partisane dominante de la coalition, qui peuvent même être membres d'un parti minoritaire, mais dont les « qualités » supposées dans la perspective d'une victoire électorale légitiment l'accession à la tête de l'opposition.

Au total, on s'aperçoit que l'identification du chef de l'opposition sur la base des deux critères précités se révèle finalement assez problématique, ce qui appelle trois remarques principales. La première, c'est qu'il existe rarement *un ou une* chef de l'opposition, mais plutôt une pluralité d'acteurs politiques qui peuvent tour à tour ou conjointement revendiquer le rôle de principal opposant. L'exemple français est ici particulièrement parlant si l'on essaie de savoir qui est actuellement le

12. Voir Roberto D'Alimonte, Stefano Bartolini (dir.), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Bologne, Il Mulino, 2002.

chef de l'opposition: François Hollande, en tant que chef du principal parti d'opposition? Martine Aubry, Laurent Fabius ou Dominique Strauss-Kahn, les principaux « présidentiables » à ce jour? Jean-Marc Ayrault, président du groupe parlementaire socialiste à l'Assemblée nationale? Marie-Georges Buffet, secrétaire nationale du Parti communiste et/ou Gilles Lemaire, secrétaire national des Verts? Sans doute le sont-ils tous dans des contextes divers et dans des conjonctures spécifiques, mais sans pour autant pouvoir revendiquer le monopole durable de cette fonction. Cependant, la seconde remarque tient au constat que la campagne électorale, indépendamment des logiques institutionnelles et de la forme du régime, tend à restreindre cette fonction à un ou une leader qui porte la coalition minoritaire lors de l'élection susceptible d'entraîner une alternance. La personnalisation et la médiatisation accrues de la vie politique, on le verra plus loin, ont certainement accusé cette tendance, mais un tel constat semble montrer que les deux critères de définition retenus pour isoler le chef de l'opposition ne sont pas nécessairement cumulatifs mais peuvent se révéler mutuellement exclusifs. Car, d'une certaine façon, seule la campagne électorale « commande » l'apparition d'un chef de l'opposition, cette fonction pouvant s'avérer beaucoup plus fluide et partagée hors du contexte électoral. Enfin, dernière remarque, la nature même des variables mobilisées, le type de régime et les caractéristiques systémiques ne suffisent pas à fournir une base totalement satisfaisante à l'analyse, ce qui nous conduira à considérer les variables personnelles et contextuelles dans la dernière partie de cet article.

71

LA CODIFICATION INSTITUTIONNELLE DU RÔLE

Avant de voir, cependant, comment les caractéristiques attachées ou construites autour de certains leaders politiques peuvent permettre d'identifier et de spécifier le chef de l'opposition, on peut s'interroger sur la présence ou l'absence de ressources institutionnelles liées à ce rôle particulier. Ce qui apparaît ici, pour ce qui concerne les mécanismes institutionnels qui sont susceptibles d'encadrer la fonction de chef de l'opposition, dont certains sont plus largement traités dans d'autres contributions au sein de ce même numéro, c'est qu'il est très rare de voir le chef de l'opposition disposer de droits spécifiques en vertu de textes constitutionnels ou législatifs. C'est sans doute la variété des situations découlant de la forme du régime, des hiérarchies institutionnelles et des systèmes de partis qui explique cette quasi-

absence de toute véritable reconnaissance juridique et d'une codification du rôle du chef de l'opposition. Les ressources institutionnelles du chef de l'opposition lui sont en effet rarement propres, mais découlent plus généralement d'une fonction connexe, notamment celle de chef du groupe parlementaire à l'assemblée. Ainsi, en France, le chef de l'opposition (à supposer qu'il puisse être identifié) ne dispose d'aucune ressource institutionnelle spécifique, alors que l'opposition parlementaire, dans le cadre en particulier de la saisine du Conseil constitutionnel instaurée en 1974 au profit de 60 députés ou sénateurs, s'est vu attribuer des moyens d'actions. De fait, seul le chef de l'opposition britannique, en tant que leader du *Shadow Cabinet*, se voit reconnaître un certain nombre de droits et d'attributions spécifiques. Au-delà de ce premier cas, on s'attachera cependant à montrer que le *speaker* de la Chambre des représentants aux États-Unis, ainsi que le président de la République en France constituent des formes très particulières et limitées dans le temps de leadership de l'opposition dans un cadre institutionnel précis.

Le chef de l'opposition de Sa Majesté

La Grande-Bretagne est donc le seul pays où les ressources attachées à la fonction de chef de l'opposition, même si elles sont ici également corollaires de son rôle à la tête du groupe parlementaire de l'opposition, sont définies et spécifiées comme telles. Ainsi, le chef de l'opposition se voit reconnaître un rôle représentatif important, qui le conduit à être systématiquement consulté en cas de crise grave par le Premier ministre en exercice. Certains exemples restent célèbres, notamment l'engagement commun pris en 1947 par Clement Atlee et Winston Churchill, alors revenu dans l'opposition, de promouvoir l'indépendance de l'Inde. En tant que chef du groupe parlementaire, le chef de l'opposition dispose également d'un rôle dans la fixation de l'ordre du jour à la Chambre des communes, même si sa marge de manœuvre est ici limitée en raison de certaines initiatives individuelles des *backbenchers* et du fait de la rationalisation du travail parlementaire qui privilégie l'examen des projets gouvernementaux. Depuis 1937, le leader de l'opposition dispose également d'une indemnité spécifique, qui atteste de son statut particulier au sein du système britannique.

Surtout, les ressources du chef de l'opposition sont liées au rôle tout à la fois institutionnel et politique qu'il joue en tant que président du « cabinet fantôme ». Cette institution très spécifique au système britannique constitue un décalque de la formation gouvernementale, qui

porte au sens strict la critique aux titulaires du pouvoir. Le « cabinet fantôme » comporte en effet le plus souvent autant de membres que le gouvernement effectif, chaque titulaire d'un « portefeuille » au sein du *Shadow Cabinet* devant se spécialiser dans le secteur concerné¹³. Comme pour le chef de l'opposition, les membres du « cabinet fantôme » sont destinés à occuper le département ministériel qu'ils ont suivi en cas d'alternance électorale, même si les écarts à cette règle ne sont pas rares. En tant que chef de ce cabinet, le leader du parti minoritaire a dès lors pour première fonction de nommer les différents titulaires des « portefeuilles fantômes », nominations qui se font généralement sur la base de l'ancienneté, de la compétence supposée et/ou de la notoriété, même si ce dernier élément de choix est parfois à manier avec précaution pour éviter de voir une personnalité constituer une alternative possible au chef de l'opposition en place. Il est d'ailleurs fréquent, même si cela n'est pas systématique, que le leader de l'opposition ait d'abord à faire ses preuves en tant que titulaire d'un portefeuille au sein du cabinet fantôme avant d'accéder au leadership du parti minoritaire. Ainsi, l'ancien chef de l'opposition conservatrice, Iain Duncan Smith a-t-il été tout d'abord *Shadow Secretary for Social Service* en 1997, puis *Shadow Defence Minister* en 1999, avant d'accéder à la tête du cabinet en 2001. Michael Howard lui a succédé le 6 novembre 2003.

73

Le speaker de la Chambre des représentants et le président français

Si la codification institutionnelle du chef de l'opposition reste extrêmement rare¹⁴, certaines circonstances politiques peuvent susciter une opposition institutionnelle dans les régimes présidentiels ou semi-présidentiels. En cas de non-concordance des majorités parlementaires et présidentielles, dans les systèmes politiques où la séparation des fonctions est plus claire, comme aux États-Unis, ou lorsque peut survenir une opposition entre les deux membres de la fonction exécutive, comme en France en phase de cohabitation, le (ou l'un des) chef(s) de l'opposition peu(ven)t en effet disposer de moyens d'action non négligeables. Au-delà de leurs différences, deux types d'acteur, le *speaker* de la Chambre des représen-

13. Le « cabinet fantôme » comporte actuellement 22 membres.

14. Cette codification existe cependant dans d'autres pays, notamment ceux qui se sont inspirés du modèle britannique, comme au Canada où l'intitulé des fonctions est d'ailleurs le même.

tants et le président français en cas de cohabitation peuvent en effet mobiliser des ressources institutionnelles et politiques importantes qui en font peu ou prou les véritables chefs de l'opposition. Deux dynamiques peuvent être brièvement évoquées ici : une influence possible sur le processus législatif ; une fonction de porte-parole de l'opposition.

74 La première forme de ressources institutionnelles mobilisables par le *speaker* de la Chambre des représentants aux États-Unis ou le président de la République en France tient en effet à leur capacité d'action sur le processus législatif. Le *speaker* dispose à cet égard d'un pouvoir d'animation et de contrôle important : il a pour tâche de contrôler le quorum de l'assemblée, de s'assurer de la légalité de la procédure, mais surtout, dispose d'un droit de regard sur l'ordre du jour et sur la recevabilité des amendements. En outre, ayant pour tâche de répartir le travail entre les commissions, le *speaker* peut faire un usage stratégique de cette possibilité de choix pour aller à l'encontre d'une initiative parlementaire pilotée par l'administration présidentielle. L'importance du président et une certaine tradition de collaboration entre la présidence et le Congrès ne font pas systématiquement de ces ressources institutionnelles des moyens d'action conflictuels¹⁵. Cependant, la présence de Newt Gingrich à ce poste de 1995 à 1999, après une campagne électorale très dure menée en 1994 sur la base de son *Contract with America*, mit en lumière tout l'arsenal disponible dans une période marquée par des conflits parfois vifs avec le président Bill Clinton, dont la procédure d'*impeachment*, votée par la Chambre des représentants le 19 décembre 1998, dans le cadre de l'affaire Lewinsky, restera sans doute la plus forte illustration.

Pour ce qui concerne le président de la République en France, la période de cohabitation présente, comme on le sait, la particularité de transférer la réalité du pouvoir exécutif au Premier ministre, qui dirige la coalition électorale victorieuse aux législatives. Restent cependant au président des pouvoirs importants, notamment pour la procédure législative, qui lui permettent de s'arroger parfois le rôle de chef de l'opposition. Plusieurs cas de figure se présentent. Le président peut, par exemple, demander une nouvelle délibération sur un texte, en vertu

15. De manière emblématique, les deux mandats de Ronald Reagan se sont faits avec une majorité démocrate à la Chambre des représentants, présidée entre 1977 et 1987 par Tip O'Neill, représentant démocrate du Massachusetts, puis entre 1987 et 1989 par Jim Wright, représentant démocrate du Texas, ce qui n'empêcha pas Reagan de mener des politiques de réforme très libérales.

de l'article 10-2 de la Constitution. Même si aucune disposition précise ne lui donne cette possibilité, il peut également suspendre la promulgation d'un texte de loi, comme l'a fait par exemple François Mitterrand à l'occasion de lois de ratification mettant fin à la possibilité offerte au gouvernement de Jacques Chirac de légiférer par ordonnances¹⁶.

Surtout, le *speaker* et le président de la République peuvent s'arroger une fonction de porte-parole et de leader électoral. Cette fonction est toute désignée pour le *speaker* en raison des mandats très courts qui caractérisent la Chambre des représentants, soit deux années seulement. Les résultats électoraux peuvent même conditionner parfois le devenir du *speaker*, comme ce fut le cas en 1998, lorsqu'une victoire limitée aux législatives précipita le départ de Gingrich. Mais cette fonction de leader dans la perspective des élections est également caractéristique des présidents de cohabitation qui apparaissent souvent dans l'attente de la prochaine élection présidentielle comme les candidats naturels de leur sensibilité politique. Ce fut le cas en 1988 comme en 2002, le président en exercice, François Mitterrand puis Jacques Chirac, étant réélu après une campagne qui le vit notamment s'opposer aux Premiers ministres en poste, Jacques Chirac puis Lionel Jospin¹⁷.

75

De telles situations restent cependant exceptionnelles, conditionnées par des résultats électoraux « anormaux » et/ou des conjonctures politiques marquées par une forte polarisation de la vie politique. Aux États-Unis, les relations entre le Congrès et le président sont rarement conflictuelles au point atteint sous la présidence Clinton et sont plutôt marquées par la stricte séparation des pouvoirs et une tradition coopérative entre les deux institutions. La cohabitation reste par ailleurs une situation peu fréquente sur la longue durée (9 années sur les 45 années d'existence de la V^e République) et sans doute appelée à disparaître avec la réduction du mandat présidentiel à 5 ans et la concomitance des élections législatives et présidentielle. Dès lors, le leader de l'opposition de Sa Majesté reste bien un cas presque unique de codification institutionnelle de ce rôle particulier, même si la personnalisation accrue de la vie politique pourrait avoir des conséquences institutionnelles plus manifestes à l'avenir.

16. Trois projets de lois cristallisèrent le conflit entre le président et le gouvernement : celui du 14 juillet 1986 relatif aux privatisations, celui du 2 octobre 1986 sur le découpage électoral et celui du 17 décembre 1986 sur l'aménagement du temps de travail.

17. Même si ce dernier fut éliminé dès le premier tour.

LÉGITIMITÉ CHARISMATIQUE
ET POIDS DES MÉDIAS

76 On le voit, l'identification précise du chef de l'opposition reste incertaine, dépendante de la forme du régime, des logiques partisans nourries par le mode de scrutin, ainsi que des dynamiques propres aux différents systèmes de partis. De plus, les ressources institutionnelles attachées à ce rôle politique sont peu nombreuses, attachées parfois de façon ponctuelle à des majorités opposées entre l'organe législatif et la fonction exécutive, comme cela peut se produire en France et aux États-Unis. Surtout, traiter du chef de l'opposition semble nécessiter de mobiliser des variables d'analyse souvent peu prisées ou encore peu explorées, qui tiennent aux « caractéristiques » personnelles des leaders politiques et d'un point de vue plus structurel, à la médiatisation accrue qui accentue le besoin de personnalisation des tâches politiques.

Si l'on prend en compte les difficultés qui naissent de la mobilisation des éléments institutionnels et systémiques traditionnels dans l'analyse de la vie politique, il paraît nécessaire de déplacer quelque peu la question pour rencontrer des interrogations plus générales sur le leadership politique. La plupart des travaux font appel à deux registres principaux, les uns déniaient toute autonomie à l'agent pour mettre en avant les effets purement structurels qui fondent le caractère « exceptionnel » de certains agents, les autres se focalisant à l'inverse sur la restitution de la geste héroïque de certains individus. Ce qui est frappant ici, constat qui dépasse d'ailleurs largement l'analyse du chef de l'opposition, c'est en particulier le décalage existant entre l'usage rituel de références à Weber et à la notion de légitimité charismatique et le petit nombre d'interrogations concrètes sur le rapport entre charisme, médias et leadership politique¹⁸. Or, les variables personnelles (faute d'une meilleure formulation) et le poids croissant des médias dans le sens d'une forte personnalisation de la compétition politique paraissent pouvoir combler certains manques nés de l'usage des déterminants institutionnels et systémiques classiques.

Ainsi, les croyances collectives attachées au leadership politique

18. Voir cependant les travaux de Shanto Iyengar, notamment *Do the Media Govern?*, Thousand Oaks, Sage, 1997, et Érik Neveu, *Une société de communication?*, Paris, Montchrestien, « Clefs », 2001, 3^e éd. Plusieurs études se concentrent sur les titulaires du pouvoir, comme Bernard Lacroix, Jacques Lagroye (dir.), *Le Président de la République, genèse d'une institution*, Paris, Presses de Sciences po, 1992.

ont-elles sans doute fortement pesé dans la détermination du chef de l'opposition dans le cas de la CDU/CSU pour les législatives de 1998. Même si peu d'éléments apparaissent ou sont tout du moins présentés comme tels, il paraît probable que la candidature d'Angela Merkel à la chancellerie a été pour partie déterminée par le fait qu'il s'agissait... d'une femme et d'une personnalité peu charismatique au sens wébérien, c'est-à-dire susceptible de nourrir la croyance dans « la qualité extraordinaire [...] d'un personnage, qui est, pour ainsi dire, doué de forces ou de caractères surnaturels ou surhumains ou tout au moins en dehors de la vie quotidienne, inaccessibles au commun des mortels¹⁹ ». De la même façon, le choix de Rutelli pour mener l'Ulivo lors des législatives de 2001 en Italie contre Silvio Berlusconi, brocardé par Giuliano Amato, président du Conseil à l'époque, comme ouvrant un « concours de beauté », s'est fait pour partie sur la conviction que les propriétés physiques du candidat étaient susceptibles d'avoir un effet positif sur les résultats du scrutin.

77

Plus généralement, ces variables personnelles peuvent être convoquées pour expliquer pourquoi les deux critères de définition du chef de l'opposition adoptés ici, soit le fait de porter le discours critique de la force d'opposition au pouvoir en place et/ou la candidature directe lors de la consultation électorale relative à la fonction exécutive principale, sont parfois disjoints. Le chef de l'opposition dans les conditions ordinaires de la vie publique peut s'avérer en effet un bien piètre opposant dans le cadre de la campagne électorale elle-même, lorsque les conditions ordinaires de l'action politique, pour reprendre l'expression de John Keeler²⁰, sont suspendues. La différence entre discours militant et discours de campagne a souvent été notée, mais elle s'applique sans doute également au chef de l'opposition. L'exemple britannique offre une illustration *a contrario* de cette relation. Dans un contexte politique dominé par l'institutionnalisation du rôle d'opposant, qui fait mécaniquement du chef de l'opposition le candidat au poste de Premier ministre, l'absence de charisme ou le caractère radical du chef de l'opposition peut s'avérer pénalisant lors de la campagne électorale. Ce fut le cas pour le Parti travailliste tout au long des années 1980, avant que l'arrivée de Tony Blair ne se fasse sur la base précisément de son « aspect » moderne et de sa capacité à utiliser les médias avec l'aide de ses *spin doctors*.

19. Max Weber, *Économie et Société*, 1, *Les Catégories de la sociologie*, Paris, Pocket, 1995, p. 320.

20. John Keeler, *Réformer*, Paris, PUF, 1994.

Ce lien entre charisme et leadership est d'autant plus important aujourd'hui que l'exposition médiatique a profondément modifié la vie politique, spécialement lors des campagnes électorales. On le sait, le passage par les médias audiovisuels a nécessité des adaptations chez certains acteurs politiques et transformé les règles du débat démocratique, notamment le rôle de l'opposition. Les attributs physiques, certains codes comportementaux et des discours simplifiés sont souvent avancés comme conséquences majeures de cette évolution, sans que leurs effets réels soient toujours mesurables. Depuis l'élection de John F. Kennedy à la présidence des États-Unis en 1960, on avance ainsi parfois que la jeunesse, la « beauté » et une stratégie de communication capable de susciter l'empathie (par la mise en scène de la famille notamment) sont des atouts dans l'arène politique, en particulier lors des campagnes électorales. La pondération exacte de cette influence reste toutefois difficile à établir et, surtout, pour les hommes politiques, presque impossible à maîtriser totalement. Il n'en reste pas moins que le leadership de l'opposition, spécialement dans le cadre des campagnes électorales, doit également reposer sur l'idée que l'alternance et l'élection d'un individu en particulier sont souhaitables et désirables.

Pour éviter de tomber dans une analyse simpliste, un travail plus précis en science politique reste sans doute à faire sur les normes de jugement esthétiques et les codes comportementaux associés à certains rôles sociaux, spécialement dans l'arène politique et lors des campagnes électorales. Un travail entrepris par Paula Diehl²¹ offre des pistes et tend ainsi à montrer que l'exposition médiatique a changé du tout au tout les normes de jugement et de hiérarchisation des leaders politiques. Ainsi, l'une des singularités de Silvio Berlusconi, selon elle, est de valoriser une présentation de soi comme « homme d'affaires », qui nourrit à la fois l'idée d'une compétence spécifique dans la gestion et d'une différence fondamentale à l'égard d'une classe politique traditionnelle toujours majoritairement décriée en Italie depuis la crise du système dans les années 1990. Les incitations adaptatives, alimentées par la médiatisation et le parasitage des normes de jugement des acteurs politiques par des croyances tirées du monde des affaires et de la communication, déterminent par conséquent un brouillage des

21. Paula Diehl, « Zwischen Ludwig XIV und Madonna. Die Körperinszenierung in der politischen Repräsentation des demokratischen Mediengesellschaften », communication présentée au séminaire du CIERA, « Travailler les représentations », Andé, 12 septembre 2003.

repères traditionnels associés aux mécanismes institutionnels et partisans plus classiques.

Ce qui apparaît dès lors en conclusion (provisoire, il est sans doute bon de rappeler que ce texte se veut d'abord spéculatif), c'est que l'identité du chef de l'opposition est difficile à établir. Les clés analytiques habituelles ici, variables institutionnelles et systémiques, marchent peu ou mal. L'identité du chef de l'opposition varie en effet selon les régimes et les contextes politiques, notamment en cas de campagne électorale. C'est en outre une fonction difficile à monopoliser, sauf à l'approche de l'élection, ainsi que dans le système politique britannique où le chef de l'opposition bénéficie là d'une véritable reconnaissance institutionnelle. Surtout, l'inadéquation partielle des outils d'analyse traditionnels tient sans doute au fait que les modes de désignation et les « chances » de l'emporter pour l'opposition semblent de plus en plus déterminés par les « propriétés personnelles » des candidats au titre de chef de l'opposition, propriétés elles-mêmes dépendantes du jeu médiatique et de la capacité des individus à porter un discours et/ou à élaborer une stratégie de communication efficace.

R É S U M É

La notion de chef de l'opposition reste peu étudiée par les travaux de science politique, alors même que la personnalisation et la médiatisation de la vie politique ont incontestablement conduit à une valorisation de ce rôle. Ce paradoxe s'explique sans doute par la prudence des sciences sociales dans le traitement des acteurs individuels, mais également par la difficulté à définir précisément les contours de ce rôle politique (peu reconnu par les mécanismes institutionnels classiques) et à identifier les dépositaires de cette fonction. Cet article se propose dès lors de mobiliser trois séries de variables d'analyse pour étudier le chef de l'opposition : les déterminants institutionnels classiques, notamment la forme du régime ; les logiques de fonctionnement des systèmes de partis, déterminées pour partie par les modes de scrutin ; les éléments « personnels » associés au charisme supposé des chefs de l'opposition et à leur maîtrise des médias. En appliquant ces variables aux systèmes politiques allemand, américain, britannique, français et italien, on constate que cette fonction de chef de l'opposition est peu codifiée, rarement monopolisée et de plus en plus dépendante des « caractéristiques » personnelles associées aux acteurs politiques concernés.

QUAND LA DEUXIÈME CHAMBRE S'OPPOSE

QUE L'OPPOSITION SOIT DE LA VOCATION d'une chambre haute n'est pas une évidence. Bonald: «Les pairs sont contre les communes les représentants des besoins de l'État et les défenseurs de ses intérêts; et par ce mot *contre* il ne faut pas entendre opposition mais tutelle¹.» Tant que la chambre haute a été constituée historiquement dans une grande position, cet irénisme pouvait trouver un appui dans la modération (non dénuée de condescendance) de la chambre elle-même. Le devoir d'opposition n'est pas appelé par une plénitude d'autorité mais s'exerce à proportion du refus de l'influence légitime qu'une autorité peut traduire. Et, en ce sens, la vocation oppositionnelle de la chambre haute est aussi ancienne que son institution. Ainsi Montesquieu: «Il y a toujours dans l'État des gens distingués par la naissance, les richesses ou les honneurs; [...] La part qu'ils ont à la législation doit donc être proportionnée aux autres avantages qu'ils ont dans l'État: ce qui arrivera s'ils forment un corps qui ait le droit d'arrêter les entreprises du peuple, comme le peuple a le droit d'arrêter les leurs.» Ce pouvoir d'empêcher s'est fréquemment exprimé dans l'histoire des débuts du parlementarisme. Il tend à s'inscrire naturellement dans la dialectique parti de l'ordre/parti du mouvement, illustrée exemplairement en Grande-Bretagne par la longue résistance de la Chambre des lords contre le *Reform Bill* dans le premier tiers du XIX^e siècle. Mais il s'inscrit aussi dans le schéma du pouvoir modéra-

81

1. « Cette tutelle de l'État attribuée spécialement à la Chambre des pairs, nommée pour cette raison chambre haute, est le fonds, l'essence, la raison de ces deux institutions », Ch. DD., séance du 30 octobre 1816, *Opinions prononcées à la Chambre des députés*, in *Œuvres*, Bruxelles, 1845, t. VI, p. 338.

82

teur opposé à celui, impulsif, de la chambre basse, quelles que soient les « entreprises » que soutient la majorité de celle-ci. Ce qu'illustre le rôle de la Chambre des pairs, aux débuts de la Restauration, face à la Chambre introuvable, et, plus tard, en 1826-1827, lorsqu'elle impose le retrait des projets de loi sur la presse et sur le droit d'aînesse. Villèle évoquera dans ses mémoires « ces figures sénatoriales chargées d'années et de méfaits politiques ». Sous l'assemblée élue en 1871, la question du Sénat est au cœur du compromis constituant, puisqu'elle conditionne l'acceptation par la majorité monarchiste de la forme républicaine de gouvernement. Se démarquant de la tradition révolutionnaire de 1789 et 1848, que Victor Hugo, ancien pair du régime de Juillet, ranimait par sa mise en garde célèbre : « Défense de déposer un Sénat le long de la Constitution », les républicains modérés font œuvre de pragmatisme en acceptant le Sénat pourvu qu'il soit en son entier issu du suffrage. Contre la logique oppositionnelle de la droite, la gauche fait un pari sur l'avenir en envisageant une logique de collaboration. Ce pari est gagné dès 1879. Il lui assure de pouvoir imposer, par la révision de 1884, une configuration favorable à une telle logique. Un élément décisif du compromis constituant, portant sur le mode de suffrage (une commune, une voix), par un effet de cette révision, est abrogé. Son maintien éloignait à ce point la composition du Sénat de celle la Chambre qu'il ne pouvait qu'appeler nativement un « désir d'empêcher » de la part de la chambre haute. Certes, le Sénat de la III^e République est néanmoins toujours resté en mesure d'imprimer sa marque dans l'exercice, partagé à égalité avec la Chambre, de la fonction législative et d'y exercer le rôle de frein qu'en 1873, face au projet de « Grand Conseil » du duc de Broglie, Paul Lacombe jugeait pourtant, dans une brochure intitulée *La Question de la deuxième chambre*, déjà dépassé. Ce rôle de frein, en matières de réformes, joué de façon récurrente, devait trouver sa manifestation la plus notable dans l'établissement de l'impôt sur le revenu, proposé en 1896 par Léon Bourgeois, renversé de ce fait, et qui n'a abouti qu'en 1917. Mais le Sénat, comme y insistait François Goguel, s'est toujours gardé de prendre des positions politiques directement contraires à celles de la Chambre. Ceci se vérifie en particulier lors de la crise présidentielle de 1924 mais aussi sous le Front populaire : libre de ses impulsions, le Sénat aurait renversé le gouvernement Blum dès ses débuts ; mais il attendit pour le faire que celui-ci fût en difficulté avec sa majorité à la Chambre, parce qu'il a toujours évité de prendre l'initiative d'un conflit avec celle-ci. L'épisode du Front populaire a néanmoins laissé des traces. On lui doit

la tentative de retour au modèle révolutionnaire du monocamérisme dans le projet constitutionnel d'avril 1946, puis le statut amoindri du Conseil de la République dans la Constitution de 1946. On relève ici une tendance constante en la matière, que vérifie l'analyse comparatiste : la deuxième chambre peut certes bien s'opposer, mais c'est au risque de représailles. L'exemple parallèle de la Chambre des lords est là pour l'attester, mais il est loin d'être isolé.

Dans l'éventail contemporain du bicamérisme – où on ne parle plus guère de « chambre haute » (mais on observe que c'était déjà le cas pour Lacombe sous la République des ducs) –, l'enquête sur la fonction oppositionnelle de la deuxième chambre suppose en premier lieu certaines exclusions. Celles-ci sont déterminées par la nature des régimes considérés : la notion d'opposition ne revêt son sens complet que dans les régimes parlementaires, où elle s'exerce non seulement contre l'exécutif mais aussi contre la majorité de la première assemblée, qui le soutient et dont éventuellement il procède. Pour cette raison, le rôle du Sénat américain ou du Conseil des États en Suisse ne seront pas envisagés ici. Pour les pays dotés d'un régime parlementaire, l'étude des capacités d'opposition de la deuxième chambre peut être effectuée sous l'angle le plus classique des conditions et des effets.

83

VARIABLES DÉTERMINANTES

Les capacités d'opposition de la deuxième chambre sont soumises à des conditions envisageables à travers une série de variables. Il n'y a pas lieu de revenir sur la première, la nature du régime, qui détermine des oppositions se différenciant également par leur nature. Une autre variable, qui paraît généralement la plus spécifique s'agissant des deuxièmes chambres, est celle du mode de désignation. À l'inverse des assemblées appelées naguère chambres basses, qui procèdent toutes dès longtemps de l'élection directe et sont renouvelées intégralement, les deuxièmes chambres continuent de connaître des modalités de recrutement et de renouvellement qui signalent un degré d'adéquation plus ou moins fort au principe de légitimité démocratique. Néanmoins, ce degré ne se trouve pas toujours en corrélation directe avec le rôle effectif des deuxièmes chambres dans leur fonction d'opposition. Les deux variables suivantes sont relatives à l'étendue des pouvoirs de la deuxième chambre et coextensives. En premier lieu, il paraîtrait logique qu'un Sénat ne puisse s'opposer que si la Constitution lui en donne la possibilité. S'agissant du pouvoir de renverser le gouvernement, l'incerti-

tude que cultive la loi du 25 février 1875 a nourri en doctrine une polémique ardente. Mais cette variable de l'habilitation constitutionnelle doit être maniée avec précaution. D'une part, certaines deuxièmes chambres n'utilisent pas, ou plus, les pouvoirs qui leur sont constitutionnellement reconnus et leur donneraient la capacité de s'opposer : ainsi au Canada. D'autre part, et c'est la seconde variable dans cet ordre, le droit strict peut s'être élargi par convention et la deuxième chambre exercer des pouvoirs plus étendus, sous l'angle de cette capacité, que ceux qui lui sont explicitement reconnus : c'est le cas en Australie. Ces deux variables interfèrent avec la précédente – celle de la légitimité démocratique – et avec la suivante, non moins classique et qui servira ci-dessous de fil conducteur : le lien entre le bicamérisme et le principe fédéral.

84 On distingue habituellement le bicamérisme classique parce qu'il procède d'une tradition plus ou moins assumée (mais aussi encore d'une option, délibérée, dans les démocraties restaurées de Pologne et de Roumanie) et qui concerne les États unitaires, du bicamérisme structurel, présenté comme une caractéristique constitutive, et donc nécessaire, des États dotés d'une structure fédérale. Cependant, si tous les États fédéraux ont effectivement une deuxième chambre (encore que le cas ait été envisagé à cet égard d'une assemblée unique distribuée en divers comices), celle-ci n'opère pas toujours en relation avec le principe fédéral. Or c'est ce principe qui conditionne largement la possibilité de majorités politiquement divergentes entre les deux chambres et, en conséquence, la vocation oppositionnelle de la seconde à l'encontre de la première et du gouvernement qu'elle soutient.

BICAMÉRISME CLASSIQUE

Dans beaucoup d'États unitaires, le type classique du bicamérisme, issu de la tradition anglaise, a été remis en question à mesure que se sont démocratisées les institutions politiques. Mais, au-delà de ce constat global, qui relève un peu du truisme, se présentent des situations assez variées, dépendant de manière diversifiée des modes de désignation et des pouvoirs reconnus à la deuxième chambre.

Quelques pays européens, le Danemark et la Suède, la Croatie plus récemment, sont passés au monocamérisme, sans cause et sans crise politiques, comme par une sorte d'obsolescence naturelle de la deuxième chambre, constat qui vaut clairement pour les pays scandinaves. Le Danemark comme la Suède, il est vrai, ont conservé le souve-

nir d'avoir au XIX^e siècle éprouvé durablement une opposition frontale (parfois violente) entre les deux assemblées. En Grande-Bretagne et en France, cependant, l'institution a résisté, en dépit de quelques circonstances périlleuses. Ces deux exemples sont trop connus pour s'y attacher longuement, mais on peut néanmoins relever qu'à la différence de pays où la deuxième chambre a depuis longtemps été politiquement neutralisée – comme aux Pays-Bas (où elle a conservé d'ailleurs, par une survivance, le nom de première chambre) –, la Chambre des lords et le Sénat français ont poursuivi jusqu'à ce jour l'exercice actif d'une fonction d'opposition. Les deux cas sont évidemment très différents. Dès 1911, la Chambre des lords a subi une réduction drastique de ses pouvoirs (voir *infra*). Mais même si elle ne peut plus s'opposer durablement à la majorité des Communes et du gouvernement qui la dirige, elle n'a jamais renoncé à jouer un rôle actif dans la vie parlementaire britannique. Ceci fut favorisé par l'institution de la pairie viagère en 1958, qui lui a conféré à nouveau l'aspect d'une chambre quasi politique. Si la majorité des lords est restée conservatrice, l'absence de contrainte électorale l'a rendue cependant très indépendante du leadership et des gouvernements conservateurs; d'autre part, il existe un groupe important d'indépendants. Il en est résulté, à partir de 1970, une tendance croissante à ne plus assurer aux gouvernements conservateurs la majorité quasi automatique qui existait auparavant. Le cabinet Heath (1970-1974) a été défait vingt-six fois devant les lords; les premier et deuxième cabinets Thatcher, quarante-cinq et soixante-dix fois. Les gouvernements travaillistes Wilson et Callaghan avaient subi plus de trois cents défaites. Quoique limitée, la possibilité d'obstruction des lords a généralement déterminé le gouvernement à chercher un compromis avec la chambre haute. Il en a été ainsi pour le *Parliament Act* de 1999 abolissant l'hérédité, qui a conservé transitoirement quatre-vingt-douze pairs héréditaires dans la Chambre. Même après cette altération profonde de sa composition, elle a continué de batailler contre le gouvernement Blair, notamment à l'occasion du vote sur *The Countryside and Rights of Way Act*, en 2000, texte qui prévoyait l'interdiction de la chasse à courre et contenait une disposition sur le droit de libre circulation sur une notable partie du territoire rural. Elle s'était encore opposée à l'abolition de l'article 28 du *Local Government Act* de 1988 interdisant aux collectivités de favoriser l'homosexualité dans les écoles, conduisant le gouvernement à renoncer à surmonter l'opposition des lords avant les élections suivantes.

Le Sénat français, quant à lui, détient des pouvoirs et des capacités

86 effectives d'opposition autrement plus importantes. Les instruments constitutionnels de l'opposition qu'il est à même d'employer sont ressortis augmentés par les suites d'un paradoxe assez connu. Le Sénat a été conçu, en 1958, sous l'emprise d'une prévision (démentie guère après de la façon la plus inattendue), qui consiste à établir la seconde chambre de telle sorte qu'elle puisse servir d'appui naturel au gouvernement contre la première (c'est sa vocation classique) ou au défaut de la première, si le gouvernement ne peut s'y soutenir, du fait de l'absence de majorité. C'est donc cette précaution demeurée inutile qui a fondé en quelque sorte négativement la capacité et le pouvoir d'opposition du Sénat en France, lesquels lui font une position unique parmi les assemblées procédant du suffrage indirect et dans un État unitaire. L'égalité de pouvoir qu'il exerce avec l'Assemblée nationale en matière de révision constitutionnelle et de lois organiques le concernant est la pierre angulaire et la garantie de son rôle politique actif. Le Sénat a été ainsi en mesure de s'opposer à d'importants projets de réforme constitutionnelle, mais aussi de subordonner son accord à la condition que la réforme projetée comporte pour lui des avantages. C'est ce qui s'est produit lors de la révision préalable à la ratification du traité de Maastricht (25 juin 1992) : le Sénat a obtenu que la loi organique sur le droit de vote des ressortissants de l'Union européenne aux élections municipales ne puisse être adoptée qu'avec son consentement. Mais, dans plusieurs autres cas, c'est une attitude d'opposition dure qui a prévalu. En témoignent notamment le blocage des projets relatifs à la saisine directe du Conseil constitutionnel par les justiciables ou à l'extension du champ du référendum.

PRINCIPE FÉDÉRAL

Parmi les États fédéraux, il faut faire une distinction entre ceux où le bicamérisme est effectivement structurel, et opère donc dans le plan et la logique du principe fédéral, et ceux où bicamérisme et fédéralisme, juxtaposés par hasard, tradition ou conformisme institutionnel, n'entretiennent pas ou peu de rapports fonctionnels. Les premiers, paradoxalement, sont les moins nombreux. Il s'agit de l'Australie, conforme sur ce point au modèle constitutionnel américain, de l'Union indienne et de la République fédérale d'Allemagne. Le cas de l'Allemagne induit à rappeler une autre distinction classique que l'on opère entre chambre haute de type conseil, dont elle demeure le seul exemple, et chambre haute de type sénat. Dans le premier cas, les membres de la chambre

sont des délégués des États fédérés, normalement des agents du pouvoir exécutif; ils sont en conséquence liés par le mandat de leur gouvernement et se prononcent par un vote global lors des délibérations. Dans le second cas, les membres sont des parlementaires, dotés d'un mandat représentatif, et leur vote est libre et individuel. Cette distinction n'a pas seulement, pour notre propos, une portée juridique: elle implique des styles d'opposition très différents dans la pratique.

Pour illustrer ceci, on évoquera les exemples de l'Australie et de l'Allemagne, exemples contrastés mais qui convergent pour démontrer l'importance du principe fédéral. En Australie, le Sénat est de type américain, c'est-à-dire paritaire. Les élections au Sénat (depuis 1949) ont lieu à la proportionnelle alors que la Chambre des représentants, dont la durée du mandat est deux fois moindre et le renouvellement intégral, est généralement dissoute avant terme, et est élue selon un mode de scrutin du type majoritaire. Ceci favorise les majorités discordantes entre les deux assemblées, avec les inconvénients que cela implique dans un système bipartisan. Les chambres ont en principe des pouvoirs égaux. Toutefois, en vertu de l'article 53 de la Constitution fédérale, le Sénat a des pouvoirs limités en matière financière. En dépit de cette exception à l'égalité de principe et des diverses restrictions que porte le texte, rien dans la Constitution australienne ne semble interdire au Sénat de refuser une loi de finances, malgré certaines opinions contraires, principalement fondées sur ce que, jusqu'en 1974, la chambre haute ne s'est jamais avisée d'exercer ce pouvoir que la Constitution ne lui attribue donc pas explicitement. Cette question a été au centre d'une crise constitutionnelle en 1975 parce qu'en se prononçant sur la portée des pouvoirs du Sénat en matière financière, on déterminait en conséquence s'il pouvait mettre en jeu indirectement la responsabilité gouvernementale. Cette crise a été marquée par des événements institutionnels sans précédent: à la suite du blocage du budget par le Sénat (pour la seconde année consécutive), le gouvernement travailliste majoritaire à la Chambre des représentants a été révoqué par le gouverneur général qui a décidé la dissolution simultanée des deux chambres sous la responsabilité d'un cabinet libéral minoritaire, qui devait ensuite emporter les élections et rétablir la concordance des majorités. Elle signale la situation la plus paroxystique de la force d'opposition d'une deuxième chambre à l'époque contemporaine, alors même que les partis hostiles au gouvernement n'y avaient pas la majorité – trente sénateurs contre trente, d'où le blocage mais non le rejet du budget. Cette situation ne s'est pas reproduite depuis lors, mais la

doctrine politiste australienne continue d'insister sur le rôle notoirement plus actif joué par le Sénat tant dans l'exercice du contrôle gouvernemental que de la fonction législative, tout en rappelant que l'effectivité de ce pouvoir est toujours dépendant de la situation, majoritaire ou non, de l'opposition dans la haute Assemblée. La forte capacité oppositionnelle du Sénat australien est ainsi déterminée par sa légitimité démocratique, avec un mode de scrutin distinct restituant un rôle actif aux petits partis, qui s'exprime à travers le principe fédéral de représentation des États par la chambre haute.

À cet égard, la situation apparaît de prime abord assez différente en Allemagne. La Loi fondamentale de 1949 ne s'est pas inspirée, en ce qui concerne la composition de la deuxième chambre, des principes d'élection et de représentation paritaire qui prévalent notamment dans les systèmes fédéraux américain et australien. Elle est revenue au modèle de 1871 en faisant du Bundesrat un conseil de ministres caractérisé par un système de pondération des votes exprimés en bloc selon les instructions reçues de leurs gouvernements. La légitimité démocratique de la chambre haute, si celle-ci ne procède pas en soi de l'élection, résulte de ce que ses membres représentent les diverses majorités parlementaires à l'échelon des Länder. La composition particulière du Bundesrat renforce son efficacité, en raison de la puissance administrative qu'elle implique et de l'expérience gouvernementale de ses membres. Cette puissance administrative est garantie par le fait que la grande majorité des règlements pris par le gouvernement fédéral requièrent l'approbation du Bundesrat, dès lors que les Länder ont pour mission d'appliquer les lois fédérales en tant que compétence propre (art. 89 II LF). Pour l'exercice de la fonction législative, la Loi fondamentale organise un système complexe et original, qui concilie la primauté de la chambre basse et l'égalité des pouvoirs dans les matières qui concernent le fonctionnement du système fédéral. En conséquence, le bicamérisme est inégalitaire, mais ce caractère repose essentiellement sur la distinction entre les lois qui ont un contenu fédératif, et qui requièrent l'approbation positive du Bundesrat, et les lois à l'endroit desquelles ce dernier ne peut exprimer qu'un veto suspensif, susceptible d'être levé par le Bundestag à la majorité qualifiée. C'est là qu'intervient l'une des dispositions les plus originales de la Loi fondamentale. Aux termes de l'article 77-4 LF, deux hypothèses sont envisagées : soit le Bundesrat s'oppose à la majorité de ses voix (la moitié plus un de son effectif légal) et le Bundestag peut surmonter ce veto à la même majorité ; soit le Bundesrat exprime son opposition à la majorité

des deux tiers de ses voix, et elle ne peut être levée qu'à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, pourvu qu'elle corresponde évidemment au moins à la majorité des membres exigée dans l'hypothèse précédente. Le veto du Bundesrat est opposable après l'adoption des projets de loi par le Bundestag, mais aussi seulement après l'échec d'une procédure de conciliation. « Si la procédure de conciliation aboutit positivement dans un grand nombre de cas, écrit Armel Le Divellec, il n'en reste pas moins que le Bundesrat peut maintenir son veto absolu pour la moitié des textes législatifs, tandis que son veto suspensif peut éventuellement avoir un effet absolu *de facto*, s'il est adopté à la majorité des deux tiers. » Par ailleurs, le Bundesrat est parvenu à imposer une conception extensive du veto absolu. Ceci s'explique notamment par le fait que la multiplication des compétences fédérales a impliqué une augmentation considérable des décisions qui, bien qu'étant prises au niveau de la Fédération, concernent également les Länder. Tel est, par exemple, le cas en matière de répartition des ressources financières.

89

Le rapport des forces politiques au sein du Bundesrat se trouve dès lors constituer un élément essentiel de la liberté d'action du gouvernement fédéral. Entre 1969 et 1982, celle du gouvernement social-libéral a été souvent freinée par le maintien d'une majorité chrétienne démocrate à la deuxième chambre, qui d'emblée devait manifester qu'elle entendait utiliser le Bundesrat comme instrument de son opposition. Durant cette période, Helmut Kohl, chef d'un gouvernement de Land, pouvait s'exprimer ouvertement comme leader de l'opposition fédérale au Bundestag (le droit de parole des membres du Bundesrat dans la première chambre étant garanti par la Loi fondamentale). Et le Bundesrat a effectivement offert à l'opposition CDU-CSU un puissant moyen de blocage des initiatives du gouvernement. La commission mixte de conciliation a été ainsi réunie 104 fois durant la VII^e législature. Les premiers mandats du chancelier Kohl sont ensuite marqués par un retour à la concordance des majorités. Mais durant les derniers (1991-1997), c'est le SPD qui détient la majorité au Bundesrat et qui réussit même, entre 1994 et 1996, à atteindre celle des deux tiers. Il aurait ainsi été en position (si un certain nombre de voix n'avaient été neutralisées par des accords locaux de coalition) de bloquer même les projets de loi simple, sans contenu fédératif, puisqu'il n'existe pas au Bundestag une majorité parallèle des deux tiers en faveur du gouvernement pour surmonter le veto. En octobre 1997, l'accession au pouvoir de la coalition rouge-verte dirigée par M. Schröder permet de revenir à nouveau à la concordance. Mais, dès 1999, l'opposition emporte la plupart des élec-

tions régionales et contrôle la majorité avec laquelle le chancelier est contraint à composer, en particulier depuis le début de son second mandat (octobre 2002), en vue de mener à bien son programme de réformes. En mars précédent, le projet de loi sur l'immigration avait été considéré comme rejeté par le Bundesrat à la suite d'un arrêt du Tribunal constitutionnel qui a annulé les votes du Land de Brandebourg pour non-respect de l'exigence de l'expression globale posée à l'article 51-III LF (arrêt du 18 décembre 2002). Mais le style d'opposition du Bundesrat n'est pas dominé par une logique d'affrontement. Il ne s'exprime pas de la même manière que dans une assemblée parlementaire classique. Les membres, en particulier, ne siègent pas par groupes politiques. Il faut aussi rappeler les compétences des Länder en matière d'exécution du droit fédéral. Les projets de règlements fédéraux qui sont soumis à l'approbation du Bundesrat sont généralement le fruit d'une collaboration entre les départements fédéraux et ceux des Länder. L'opposition éventuelle du Bundesrat est normalement plus orientée vers la défense des intérêts des Länder que dans le sens d'une mise en cause générale de la politique du gouvernement fédéral. C'est notamment le cas dans les débats budgétaires. De ce point de vue, on doit d'abord mentionner que la loi de finances annuelle a toujours été considérée comme n'étant pas une loi à contenu fédératif, requérant l'approbation du Bundesrat, bien que la Loi fondamentale ne précise rien à cet égard. Il est néanmoins très rare que le Bundesrat, lorsqu'il est contrôlé par l'opposition, demande la réunion de la commission de conciliation. Car les Länder n'ont évidemment aucun intérêt à retarder l'exécution du budget, dont dépendent les ressources qu'ils reçoivent de l'État fédéral. « L'originalité structurelle du Bundesrat, relève encore Armel Le Divellec, explique enfin que celui-ci n'a jamais cherché à "contrôler" directement le gouvernement fédéral (à l'extrême, en tentant de lui imposer une responsabilité politique). Même si on a parfois pu lui reprocher de s'ériger en contre-gouvernement (*Gegenregierung*) – l'expression était polémique –, la chambre des États s'est toujours contentée d'utiliser au maximum ses droits de veto pour peser, de l'extérieur, sur la politique gouvernementale. Une pareille autolimitation doit sans aucun doute beaucoup à la nature organiquement « exécutive » de l'organe lui-même. Le sort réservé aux grandes décisions politiques en témoigne: quoique très controversées, elles ont été finalement généralement acceptées par le Bundesrat... »

En 1996, une commission d'enquête parlementaire a été chargée d'examiner s'il était opportun de transformer le Bundesrat en sénat,

élu directement par la population ou par les assemblées des Länder. La commission a estimé « que la population d'un Land ne serait pas mieux représentée au sein d'un sénat, que cette représentation serait simplement "en double exemplaire" et qu'en dernier ressort l'influence des Länder ne serait pas accrue, mais diminuée ».

La comparaison entre l'Australie et l'Allemagne met ainsi bien en évidence, en particulier dans le domaine de la législation financière, l'écart entre les logiques institutionnelles de la deuxième chambre du type sénat et de celle du type conseil. Mais les deux modèles demeurent convergents pour mettre en valeur le principe fédéral comme condition d'une opposition efficace.

Le propos peut ensuite être illustré *a contrario* par les exemples d'États fédéraux où la deuxième chambre ne bénéficie pas de la dynamique impliquée par le principe fédéral. Le cas le plus ancien et le plus classique est celui du Canada. Les sénateurs y sont nommés jusqu'au terme de l'âge légal de leurs fonctions (75 ans) par l'exécutif fédéral, sur une base régionale et non celle des provinces fédérées, et dès lors privés à la fois de légitimité démocratique et fédérale. En principe, les deux chambres disposent de pouvoirs égaux en matière législative. Une commission de conciliation peut être réunie en cas de différend persistant et à défaut d'accord le projet est rejeté. Toutefois, en pratique, le Sénat renonce le plus souvent à ses objections et évite les conflits avec la Chambre des communes et le gouvernement. Le bicamérisme canadien ne donne donc pas lieu à une opposition politique de la deuxième chambre. Un deuxième exemple d'ineffectivité du principe fédéral aboutissant à la neutralisation de la Chambre des États est celui de l'Autriche. Les membres du Bundesrat sont élus par les diètes des Länder et révocables par elles. Mais la plupart des projets de loi importants sont soustraits à la compétence du Bundesrat. Dans les autres matières, il dispose pour manifester son opposition d'un délai de deux mois, mais ce veto peut être levé à la chambre basse par une délibération dite « d'inertie » prise à la majorité absolue. Le seul pouvoir dont dispose la deuxième chambre est donc de contraindre la première à une seconde lecture d'un texte.

En Belgique, l'instauration officielle du fédéralisme par la révision constitutionnelle de 1993 n'a pas entraîné celle d'un sénat de type fédéral. Le Sénat belge reste composé majoritairement de membres désignés par le corps électoral, réparti sur une base linguistique. Les élus indirects représentant les communautés et régions ne disposent que de

20 sièges sur 71. Depuis 1993, le Sénat ne peut plus engager la responsabilité du gouvernement. En matière législative, le bicamérisme, jadis égalitaire, a aussi été réformé en vue de réduire le mécanisme de la navette. Le Sénat devient une chambre de réflexion par opposition à la Chambre des représentants qui conserve son rôle essentiel d'assemblée politique. Cette évolution, depuis longtemps déjà, était perceptible. En effet, dans la pratique parlementaire, les projets politiquement sensibles, une fois adoptés dans une chambre, ne pouvaient plus guère être remis en question ni même réellement amendés par l'autre chambre. Le fonctionnement du Parlement traduisait ainsi un monocamérisme de fait. Le système issu de la révision de 1993 tient compte implicitement mais de façon très prégnante de cette pratique et des conditionnements qu'elle est appelée à continuer de produire.

92

L'Espagne et l'Italie, pour n'être pas, à ce jour, devenus officiellement des États fédéraux, présentent ce trait commun d'une élection de la deuxième chambre par les citoyens de l'État central. Ceci résulte, en Italie, d'une continuité avec l'État unitaire, et, en Espagne, d'une sorte d'erreur de perspective du Constituant de 1977. Ainsi l'élection des sénats italien et espagnol reste une élection nationale, car le Sénat italien est celui de la République et les sénateurs représentent la nation, tandis que, si le Sénat espagnol est « la chambre de représentation territoriale » (art. 69 de la Constitution), cette expression ne doit pas s'entendre comme signifiant la représentation propre des communautés autonomes. Les sénateurs qui ne sont pas élus directement à l'échelon des provinces mais par les parlements des communautés représentent une faible minorité de l'effectif du Sénat.

Les pouvoirs des sénats italien et espagnol sont d'une importance très différente. Le bicamérisme est strictement égalitaire en Italie, où le gouvernement est responsable devant les deux chambres; l'égalité est aussi bien la règle en ce qui concerne l'exercice du pouvoir législatif. Cette égalité existe dans la pratique. En effet, le gouvernement veille à déposer les projets de loi en nombre égal devant chacune des chambres et la discussion des lois budgétaires ainsi que les débats sur la confiance sont portés, en premier lieu, alternativement devant chacune d'elles. En l'absence d'une commission mixte de conciliation, la navette parlementaire pourrait être illimitée. Dans la Constitution espagnole, au contraire, a prévalu le principe d'un bicamérisme très atténué: d'une part, seul le Congrès des députés investit le président du gouvernement et peut mettre en jeu sa responsabilité; d'autre part, l'opposition du Sénat à un texte adopté par le Congrès peut être surmontée immé-

diatement par celui-ci à la majorité absolue de ses membres, et peut encore l'être à la majorité ordinaire au terme d'un délai de deux mois, sauf pour les lois organiques. Le Sénat possède cependant un pouvoir de veto en matière de révision constitutionnelle. Le trait commun entre ces deux sénats démocratiques mais dépourvus de légitimité fédérale est l'absence de rôle oppositionnel, ce qui les rapproche aussi du Sénat belge. Dans les trois cas, la non-implication du principe fédéral se traduit par des modes d'élection et une durée de mandat aboutissant à faire de la deuxième chambre une réplique conforme de la première, à laquelle elle n'éprouve aucune raison politique de s'opposer.

L'opposition de la deuxième chambre est génératrice de blocages auxquels le système constitutionnel s'avère plus ou moins capable d'apporter des remèdes. Dans nombre d'États, la Constitution elle-même les prévoit; dans d'autres, c'est la pratique politique qui a produit les solutions, mais celles-ci s'analysent parfois en termes de sanction. Ces deux types de modalités ne sont pas exclusifs l'un de l'autre.

93

PROCÉDURES DE CONFLIT

Des modalités de résolution des conflits survenant entre les chambres ont peu à peu été intégrées dans les constitutions des États à Parlement bicaméral, mais cette démarche est loin d'avoir été systématique. Il suffit à cet égard d'évoquer l'Italie – comme aussi la Belgique avant 1993 –, pays où a subsisté un bicamérisme strictement égalitaire mais où la navette pourrait en principe ne pas connaître de limites. Un seul remède se présente alors, du reste prévu par la Constitution, mais sans lien exprès avec cette seule hypothèse de conflit: c'est la dissolution. Dans la variante la plus ancienne, celle des chambres hautes héréditaires, il ne peut s'agir que de la dissolution de la chambre élue. Tel est donc encore le schéma de la crise de 1909-1911 en Grande-Bretagne: lorsque la Chambre des lords fait une ultime tentative de mise en œuvre de ses pouvoirs effectifs en s'opposant au budget, elle finit par être réduite par le jeu de la dissolution de la Chambre des communes. Cette dissolution n'intervient pas contre la majorité de la chambre élue mais plutôt en sa faveur, afin de la faire réélire, le corps électoral étant sollicité, en principe, de se prononcer contre les prétentions de la chambre haute. Mais même s'il les désavoue, la question n'est pas encore constitutionnellement résolue pour autant. L'autre remède, qui affecte cette fois la chambre haute, est celui du *packing*, de la fournée de pairs. En 1910,

94 après une première dissolution et la victoire du gouvernement libéral, les lords ne se sont pas inclinés d'emblée : il fallut pour cela une seconde dissolution et la menace d'un *packing*. Cette mesure est la seule envisageable pour forcer la résistance d'une chambre non élue et non sujette à dissolution. On relève une survivance de cet archaïsme au Canada où, en vertu d'une loi de 1915, dite du surnombre, l'exécutif peut nommer deux sénateurs supplémentaires dans chacune des régions, prérogative utilisée pour la première fois en 1990. Dans l'Union indienne, en revanche, la chambre haute est indissoluble mais élue par les parlements des États. Dans cette hypothèse, la dissolution de la chambre basse est l'unique moyen utilisable pour tenter de surmonter, par un appel au corps électoral à caractère référendaire, la résistance de la chambre haute. C'est ce qui s'est produit en 1970 lorsque M^{me} Gandhi décida la dissolution du Lok Sabha, afin d'obtenir un nouveau mandat populaire permettant de vaincre l'opposition de la Chambre des États aux modifications constitutionnelles adoptées par la chambre basse. Le gouvernement ayant obtenu une majorité des deux tiers des sièges dans la nouvelle chambre, la chambre haute n'a pas persisté dans son opposition. Observons qu'en France, dans le même cas de figure (la révision constitutionnelle), cet usage de la dissolution aurait pu, en théorie, être expérimenté. Mais rien ne garantit que le Sénat doive se résigner à suivre le vœu d'une nouvelle Assemblée nationale. Et c'est pourquoi, à défaut d'un moyen constitutionnel incontestable pour vaincre la résistance du Sénat, il a été recouru par deux fois à une solution contestée : le référendum de l'article 11.

Si l'institution d'un Sénat élu, en France, depuis la III^e République, n'a pas entraîné l'attribution à l'exécutif d'un droit de dissolution des deux chambres, ce système avait été adopté dès 1831 par la Constitution belge, avait fait école en Suède, aux Pays-Bas, au Danemark et, enfin, beaucoup plus tard, dans la Constitution italienne de 1947. Il est, selon la théorie classique, corrélatif de la responsabilité du gouvernement devant les deux chambres, et permet ainsi la dissolution soit séparée, soit simultanée de celles-ci. Les cas de dissolution de la seule deuxième chambre sont anciens, sauf en Italie où le Sénat fut dissous en 1953 et 1958, mais pour des raisons exclusivement techniques (assurer des élections simultanées pour les deux chambres).

Le système le plus sophistiqué et le seul expressément conçu dans l'objectif de surmonter l'opposition du Sénat est celui de la Constitution australienne (art. 57). C'est le système de la double dissolution (seule la Chambre est normalement sujette à dissolution) qui est condi-

tionnée – dans certains délais – par des rejets successifs au Sénat d'un projet adopté par la Chambre. À la suite d'une telle dissolution, la Constitution permet la réunion des deux assemblées en session conjointe, ce qui peut renforcer la position du gouvernement majoritaire à la Chambre, en raison du faible effectif du Sénat. Ce système n'a fonctionné qu'une seule fois, en 1974, et n'a pas procuré de solution durable puisque, dès l'année suivante, le Sénat repartait à l'assaut contre le gouvernement, provoquant la grave crise de 1975 et la défaite de la majorité travailliste.

En deçà de ces solutions classiques mais au caractère nécessairement exceptionnel, se situent les procédures de conciliation. La plus commune est celle de la commission mixte. Elle connaît des exceptions paradoxales comme l'Italie, seul régime parlementaire qui ait conservé le bicamérisme égalitaire. Son modèle le plus classique est sans doute celui des *conference committees* du Congrès américain. Ce sont des commissions paritaires et provisoires constituées pour quelques jours ; si un accord n'intervient pas à leur stade, le *bill* doit être abandonné. Il existe des équivalents en Suisse ; ces commissions sont facultatives et, en cas d'échec, la navette se poursuit ou le projet est abandonné. Dans la logique qui est celle des régimes parlementaires, ce type de commission est formellement proche des modèles précédents et conditionné par le lien unissant l'exécutif à une des chambres du Parlement. L'exemple le plus parlant à cet égard est celui de la V^e République. Aux termes de l'article 45 de la Constitution, les deux chambres sont sur un pied d'égalité, et la navette pourrait donc être perpétuelle, comme sous la III^e République, aussi longtemps que le gouvernement ne suscite pas la réunion d'une commission mixte paritaire. Le pouvoir du dernier mot ne revient donc pas à l'Assemblée nationale comme un droit propre, mais seulement en tant qu'elle n'est pas appelée par le gouvernement qui y dispose d'une majorité à soutenir celui-ci. La logique est différente dans le cas du Bundesrat allemand. La réunion d'une commission de conciliation est un préalable à l'expression de l'opposition de la deuxième chambre s'il s'agit d'un projet pour lequel le Bundestag peut faire prévaloir son dernier mot. En revanche, pour les projets qui doivent obtenir l'accord du Bundesrat, le Bundestag et le gouvernement peuvent, et ont intérêt, à saisir eux-mêmes la commission de conciliation. Celle-ci n'a pas de pouvoir de décision et les propositions de modification du texte qu'elle présente doivent faire l'objet d'un nouveau vote (art. 77-2 LF). Mais, en pratique, les deux chambres se

rangent à son avis et son rôle est déterminant dans le fonctionnement du bicamérisme.

En Belgique, lors de la révision de 1993, la complexité des nouvelles règles de procédure entre les deux assemblées a déterminé la création de la commission parlementaire de concertation, chargée de gérer, en quelque sorte, les difficultés nées de la réforme du bicamérisme. Il appartient à cette commission, mixte et paritaire, d'assurer le règlement des « conflits d'attribution » entre les deux chambres, selon une procédure inspirée à la fois des systèmes allemand et français.

96 Au Japon, existe une commission conjointe des deux chambres, d'autant plus nécessaire que, pour la plupart des projet de lois, le veto de la Chambre des conseillers ne peut être levé par la Chambre des représentants qu'à la majorité des deux tiers. Mais pour les lois de finances et d'approbation des traités, ainsi que pour l'élection du Premier ministre, la volonté de la Chambre des représentants l'emporte, sans exigence de majorité qualifiée, si le recours à la commission conjointe n'aboutit pas à un accord ou si la Chambre des conseillers s'abstient de se prononcer dans un délai de trente jours (cette règle a joué en 1989 pour l'élection du Premier ministre).

En Espagne, en revanche, le faible pouvoir d'obstruction du Sénat en matière législative rendait inutile l'institution d'une commission mixte, ce qui illustre encore *a contrario* la nécessité d'une instance de conciliation dès lors que le bicamérisme démontre des capacités effectives d'opposition.

RÉTORSIONS

La plus ancienne des chambres hautes, et qui a conservé durant tout le XX^e siècle un caractère essentiellement héréditaire dans sa composition a éprouvé la première les conséquences répressives qui s'attachent à la fonction d'opposition. Le *Parliament Act 1911* a réduit la Chambre des lords à un rôle dit de réflexion. Elle conservait le pouvoir de bloquer un projet – sauf en matière financière – pendant une durée de 25 mois. L'opposition des lords au premier gouvernement travailliste d'après-guerre conduisit à la révision du *Parliament Act* en 1949, qui réduit à 13 mois le veto de la chambre haute. Le *Parliament Act* était en effet un dispositif provisoire intervenant dans l'attente d'une réforme de la Chambre des lords, et en particulier de sa composition, qui assurait toujours une majorité au parti conservateur. Plusieurs commissions ont été réunies à cette fin et la menace de l'abolition a

plusieurs fois été brandie par le parti travailliste. L'adoption du *Parliament Act 1999* marque une nouvelle phase transitoire avec l'éviction des pairs héréditaires. La Chambre n'est donc plus composée que de membres nommés. Les modalités d'une réforme définitive restent à l'étude, mais la neutralisation politique en demeure toujours l'objectif sous-jacent.

Le Sénat français a également connu diverses tentatives de rétorsion. La plus mémorable est évidemment celle du général de Gaulle en 1969, tendant à réviser la Constitution par simple référendum, comme en 1962, pour fusionner le Sénat et le Conseil économique et social et le réduire au rang d'instance purement consultative. L'échec de ce référendum, après celui de 1946, sur le projet de Constitution monocamériste, a confirmé l'attachement de la majorité du corps électoral à l'institution sénatoriale. Mais le mode d'élection du Sénat et le blocage qu'il induit quant aux possibilités d'alternance restent très critiqués. En 1998, le Premier ministre, M. Jospin, déclarait que le Sénat constituait une anomalie parmi les régimes démocratiques et qu'il le voyait comme une « survivance des chambres hautes aristocratiques », manifestant au moins par là qu'il ne devait avoir qu'une assez vague idée de ce qu'était une chambre haute aristocratique. Son gouvernement a tenté une réforme, du reste assez limitée, du mode d'élection sénatoriale, en faisant adopter la loi du 2 juillet 2000, mais la portée de cette réforme a été encore réduite par le Conseil constitutionnel qui a censuré l'instauration d'une proportionnalité entre le nombre d'électeurs sénatoriaux d'une commune et sa population. La tentative de rétorsion par le biais d'un changement de la loi électorale n'a pas épargné non plus le Sénat australien, dont la légitimité à la fois démocratique et fédérale n'est pourtant pas contestable. Le gouvernement a en effet, à diverses reprises, agité la menace d'une abolition du mode d'élection proportionnelle du Sénat dans l'objectif d'en écarter la représentation des petits partis, en repréailles à leur efficacité dans la fonction oppositionnelle remplie par la chambre des États durant les trois dernières décennies.

97

Au départ d'une réflexion sur le Sénat français, Jean Mastias évoquait dans cette revue (n° 85) « une institution nécessaire mais dont la légitimité est inévitablement remise en cause chaque jour », observant que « c'est le propre de toute seconde chambre, même de celles qui sont devenues inoffensives, comme celle des lords, ou que l'on croit

parvenues au faite envié du bicamérisme égalitaire, comme de l'Italie... ». En effet, la réforme du bicamérisme y est à l'ordre du jour depuis 1987. Le projet de révision constitutionnelle déposé en septembre 2003 par le gouvernement Berlusconi vise à l'instauration d'un nouveau Sénat explicitement fédéral et d'une différenciation des compétences des deux chambres. En Espagne, le Sénat a été très rapidement jugé inadapté au nouvel État des autonomies. En 1994, une sous-commission sur la réforme sénatoriale a été formée au sein de la commission globale des communautés autonomes. En Belgique, moins de dix ans après la révision constitutionnelle créant le nouveau Sénat, le Premier ministre remettait en question l'existence même d'une deuxième chambre dans un royaume promu pourtant au rang d'État fédéral.

98 Parallèlement à cette contestation perpétuelle de leur légitimité, les deuxièmes chambres sont tentées par l'expression d'une opposition plus radicale. « On constate alors, poursuit Mastias, qu'une haute assemblée invente plus facilement les modalités d'un soutien critique lorsque son penchant rejoint celui de la majorité nationale qu'elle ne trouve les termes appropriés d'une critique raisonnable lorsqu'elle se perçoit comme oppositionnelle. » Peut-être, en fin de compte, la question est-elle de style: on a dit combien celui du Bundesrat était différent de ceux des autres deuxièmes chambres, et qu'il est aussi, parmi elles, le seul à échapper entièrement à la remise en cause. D'abord, bien sûr, parce qu'en Allemagne du moins, comme le dit Klaus von Beyme, « le fédéralisme est la dérogation la plus spectaculaire au principe démocratique de majorité ». Mais aussi, peut-être, parce qu'il ne s'agit pas vraiment d'une assemblée parlementaire, et l'on se trouve alors aux frontières de l'aporie.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

Alain Delcamp, Jean-Pierre Duprat *et al.*, *Le Bicamérisme*, Association française des constitutionnalistes, Paris, Economica, 1997.

Armel Le Divellec, *Le Parlementarisme allemand*, thèse Paris-II, 1999.

Jean Mastias et Jean Grangé (dir.), *Les Secondes Chambres du Parlement en Europe occidentale*, Paris, Economica, 1987.

RÉSUMÉ

La force d'opposition de la deuxième chambre dépend de plusieurs variables, comme l'étendue de ses pouvoirs et sa légitimité démocratique, mais dont la principale est sans doute liée à l'effectivité du principe fédéral. À cet égard, le Bundesrat allemand paraît être le modèle le plus efficace, mais peut-être parce que son style d'opposition n'est pas celui d'une assemblée parlementaire.

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 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. 101

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.

102 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 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 présidentialisée 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 largement 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.

105

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
 tats 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.

107

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.

109

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

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 puisse ¹⁶ ».

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 questionnés ¹⁷ ». 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, Monchrestien, 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 dévoilement », *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.

112 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 raisonnement 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-

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.

OPPOSITIONS ET
VOCATION À GOUVERNER :
VERS UNE AUTRE
CLASSIFICATION

LA CLASSIFICATION TRADITIONNELLE des rassemblements et partis politiques qui ne sont pas au pouvoir a pour habitude de distinguer l'opposition qui a vocation à gouverner et celle qui n'a pas vocation à gouverner. Or, le développement exponentiel récent du mouvement social et des organisations socio-politiques, allié aux attermolements constatés à l'intérieur de certains partis oscillant entre volonté d'autonomie et désir d'alliance avec des formations plus importantes, amènent à remettre en cause cette classique dichotomie. 115

Le clivage initial entre opposition qui a vocation à gouverner et opposition qui n'a pas vocation à gouverner paraît avoir ainsi aujourd'hui laissé la place à une typologie triple : partis de gouvernement, formations de complément et opposition sociale. Les premiers, actuellement au nombre de trois – Union pour un mouvement populaire (UMP), Parti socialiste (PS) et Union pour la démocratie française (UDF) –, apparaissent comme les seules formations capables de former une majorité, *a minima* son large socle, au plan local comme national, et aspirent, quand elles sont dans l'opposition, à revenir le plus rapidement possible au pouvoir. Les partis qui siègent régulièrement, non marginalement, dans les conseils locaux et au Parlement et qui n'écartent pas la participation au gouvernement dans le cadre d'une alliance avec l'une des formations du premier ordre forment la deuxième catégorie – Parti communiste français (PCF), Verts, Front national (FN). Enfin, les partis qui refusent toute participation gouvernementale éventuelle, les différentes organisations et mouvements sociaux, auxquels il faut ajouter les diverses mobilisations ponctuelles, constituent l'opposition sociale.

Ne pouvant s'ignorer, chaque composante de cette taxinomie, en

plus de son propre rôle d'opposante au gouvernement ou conseil local en place, se trouve devant l'obligation de définir son positionnement par rapport aux deux autres : absorption, coalition, dialogue, indépendance ou marginalisation. On assiste ainsi, dans l'opposition actuelle, à des prises de position diverses : radicalement autonomiste, comme celle de la Ligue communiste révolutionnaire (LCR)¹, ambiguë, à l'image de celle des Verts² et de l'Association pour une gauche républicaine (AGR)³ ou ouverte à la discussion, ainsi que le prônent les dirigeants du PS⁴ et que l'acceptent les chevènementistes⁵. La variété de ces réactions démontre bien la nécessité d'une nouvelle classification des formations d'opposition, n'étant plus dans une simple division autour de la vocation ou non à gouverner.

116 DES OBJECTIFS DIVERGENTS

Compte tenu de leur potentiel électoral et de leur culture politique, les partis et formations d'opposition n'ont pas le même objectif suivant qu'elles appartiennent à l'une ou l'autre des trois catégories.

Ainsi, les partis de gouvernement ont pour but de remporter la majorité aux élections législatives, si besoin avec le concours d'une ou plusieurs formations de complément, pour revenir aux affaires. Le premier secrétaire du PS a, dans cet objectif, schématisé la rhétorique que devait s'appliquer son parti : « se comporter au pouvoir comme si nous étions dans l'opposition et agir dans l'opposition pour revenir, le plus rapidement possible, au pouvoir ». Une telle espérance n'est véritablement envisageable que depuis la double alternance de 1981 ; auparavant, non seulement la majorité de l'époque, mais également les oppo-

1. « Notre passeport politique de la rentrée, c'est l'indépendance totale à l'égard des états-majors de l'ex-gauche plurielle », Olivier Besancenot, porte-parole de la LCR, *Le Monde*, 31 août-1^{er} septembre 2003.

2. « Il n'y a pas d'alternance possible sans le PS et, en même temps, il est très difficile d'imaginer une véritable alternative politique avec le PS », Gilles Lemaire, secrétaire national des Verts, *Le Monde*, 30 août 2003.

3. Se prononçant pour un « partenariat [avec le PS] dans l'indépendance », *Le Monde*, 2 septembre 2003.

4. « Ce que veut faire le PS avec les Verts comme avec d'autres, c'est préparer un programme de gouvernement. Nous sommes là, ensemble, et avec d'autres je l'espère, pour préparer l'alternative de 2007 », François Hollande, premier secrétaire du PS, *Le Monde*, 6 juin 2003.

5. Jean-Pierre Laurent, premier secrétaire du MRC (Mouvement républicain et citoyen), annonça la « disponibilité » de son parti « pour des listes de rassemblement de la gauche », *Le Monde*, 9 septembre 2003.

sants eux-mêmes ne pouvaient imaginer que la gauche arrive un jour au pouvoir. On se référera, par exemple, à cet égard, à l'article d'Edgar Faure paru dans le premier numéro de cette revue, en 1977, et intitulé « La noix creuse », à la formule d'Olivier Duhamel selon laquelle « à l'aurore de la Cinquième République, la question de l'alternance ne se pose pas⁶ », au fait que Guy Mollet caractérisa les membres de son propre parti, la SFIO⁷, lors du Conseil national des 11 et 12 janvier 1959, de « contre-proposants » et non d'« opposants » ou enfin à la célèbre réflexion d'Alain Peyrefitte, prononcée dans les premières années de la V^e République: « si l'on [le parti gaulliste] ne fait pas de bêtises, nous sommes au pouvoir jusqu'à l'an 2000 ».

Rendue naturelle par la victoire de François Mitterrand le 10 mai 1981 et celle de la gauche aux élections législatives qui suivirent, puis récurrente avec les défaites successives de toutes les majorités parlementaires depuis⁸, l'arrivée au pouvoir de l'ancienne opposition est donc le principal objectif des partis de gouvernement opposants. Dans cette optique, François Hollande put déclarer, lors de la rentrée parlementaire 2002-2003: « Nous sommes dans l'opposition... pour cinq ans⁹. » Au-delà d'une certaine résignation pour le quinquennat qui s'annonçait, il semble qu'il fallait voir, dans cette déclaration, une confiance dans le fait qu'en 2007 une nouvelle alternance se produira.

Pour leur part, les formations de complément ne peuvent prétendre acquérir, à elles seules, la majorité parlementaire. Elles doivent donc se contenter d'espérer se rendre indispensables aux partis de gouvernement dans le cadre d'une future majorité composite, sur le modèle de la « gauche plurielle » qui, rassemblant PS, PCF, Verts, MDC¹⁰ et radicaux, fut majoritaire, à l'Assemblée nationale, de 1997 à 2002. Ainsi, à ce jour, l'objectif des formations de complément n'est pas de prendre le pouvoir, mais d'obtenir une représentation conséquente au Parlement et un ou plusieurs portefeuilles ministériels au sein du cabinet qui sera formé dans l'hypothèse d'une telle alliance. Cependant, pendant longtemps, une formation de complément comme le PCF crut qu'elle pouvait, toute seule, arriver au pouvoir; ayant vu

117

6. Prononcée lors du colloque des 8 et 9 mars 1984 célébrant les vingt-cinq ans de la Constitution de 1958, in *La Constitution de la Cinquième République*, FNSP, « Références », 1985, p. 522.

7. Section française de l'Internationale ouvrière.

8. Au moment où sont écrites ces lignes (septembre 2003).

9. *Le Monde*, 3 octobre 2002.

10. Mouvement des citoyens (dirigé par Jean-Pierre Chevènement).

leur assise électorale se réduire, les communistes durent pourtant se résoudre à accepter le fait qu'ils n'accéderaient aux responsabilités qu'en prenant part à une alliance avec d'autres partis de gauche: « Il est évident que nous ne parviendrons pas à imposer la société socialiste en nous appuyant sur des minorités contre la majorité », déclara ainsi Georges Marchais, secrétaire national, le 15 juin 1971 au micro d'Europe 1.

118 Néanmoins, pouvant profiter d'une bonne implantation ou tirant parti d'un accord conclu avec le principal parti d'opposition et ses autres partenaires, une formation de complément peut escompter se voir porter à la tête d'un conseil local. Ainsi put-on voir l'écologiste Marie-Christine Blandin devenir présidente du conseil régional Nord-Pas-de-Calais à l'issue des élections de 1992, forte des huit sièges obtenus par son parti (et, dans une moindre mesure, des six sièges acquis par Génération Écologie, le mouvement de Brice Lalonde). Même si l'un de ses membres n'a jamais présidé un conseil régional, on ne peut également passer sous silence le rôle joué par le FN dans certaines régions: empêchant la droite républicaine de se porter à la présidence (*via* la formation d'un « arc républicain ») ou faisant porter les voix de ses conseillers sur des candidats UDF à la fonction de président (Jean-Pierre Soisson en Bourgogne, Charles Millon en Rhône-Alpes, Charles Baur en Picardie et Jacques Blanc en Languedoc-Roussillon), le parti d'extrême droite a connu une implication prépondérante dans la moitié des conseils régionaux lors de l'élection de leurs présidents en 1998.

Si l'opposition sociale n'a ni les moyens, ni l'objectif, d'obtenir des sièges aux assemblées nationales, elle peut légitimement espérer en acquérir dans les assemblées locales. Les partis représentant les chasseurs ont ainsi obtenu bon nombre d'élus dans quelques conseils régionaux du Sud-Ouest, vingt-deux candidats d'extrême gauche – LCR et Lutte ouvrière (LO) – remportèrent des sièges aux élections régionales de 1998 et les scrutins cantonaux comme municipaux constituent très souvent un terrain idéal pour l'expression des mouvements relevant de cette catégorie.

Cependant, le nouveau mode de scrutin pour les élections régionales, instauré par la loi du 11 avril 2003 et qui prévoit que seules les listes ayant totalisé plus de 10 % des suffrages exprimés au premier tour pourront se maintenir au second, va très certainement contribuer à la diminution du poids de l'opposition sociale, voire des formations de complément dans les conseils régionaux. En effet, jusqu'à présent, il

n'y avait qu'un seul tour et il suffisait d'obtenir 5 % des suffrages exprimés pour participer à la répartition des sièges; de surcroît, une prime majoritaire, réservant un quart des sièges à la liste arrivée en tête du second tour, a été mise en place.

Vivement critiquée par l'ensemble des formations d'opposition, auxquelles s'était jointe l'UDF (son président, François Bayrou, estima que le projet de loi était un «oukase du parti gouvernemental¹¹», «un projet de division [opposant] un parti majoritaire [...] à tous les autres partis démocratiques¹²»), cette réforme aurait dû amener les mouvements issus de l'opposition sociale à faire des listes communes ou, au moins, à s'allier au second tour, puisque les listes ayant obtenu plus de 5 % des suffrages exprimés au premier ont le droit de fusionner au second. Cependant, alors que les dirigeants de la LCR semblent prêts à conclure une alliance pour les échéances du printemps 2004, ceux de LO, figés dans leurs positions autonomistes, ont, pour l'instant (début septembre 2003), écarté une telle éventualité. Il est vrai que cette hypothèse les rapprocherait des pratiques adoptées par les formations de complément et constituerait donc une véritable dénaturation.

119

DES MODES D'EXERCICE DIFFÉRENTS

Au sein du Parlement

Les formations d'opposition peuvent user des nombreux mécanismes que le parlementarisme rationalisé met à leur disposition: motion de censure, dépôt d'amendements, saisine du Conseil constitutionnel ou encore détermination d'une partie de l'ordre du jour.

En ce qui concerne la motion de censure, elle concerne aussi bien les partis de gouvernement que les formations de complément. Toutefois, les conditions de son dépôt (un dixième des députés devant demander à ce qu'elle soit mise au vote) font que celui-ci sera plutôt dévolu aux seuls partis de gouvernement, même si les formations de complément y prennent fréquemment part. Ce fut, par exemple, récemment le cas lorsque communistes et Verts se joignirent à la motion de censure déposée par les socialistes le 13 février 2003, dans le cadre de l'utilisation de l'article 49-3 de la Constitution par le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin.

11. *Le Monde*, 13 février 2003.

12. *Le Monde*, 14 février 2003.

Néanmoins, il advient que les formations de ce type préfèrent s'abstenir, estimant que la motion de censure dessert leur propre cause et profite, de surcroît, au parti de gouvernement qui l'a déposée. On put, de la sorte, entendre Maxime Gremetz, député communiste de la Somme, déclarer, à propos de la motion de censure déposée, fin juin 2003, par le PS, sur la base de l'article 49-2 de la Constitution, dans le cadre du débat sur les retraites : « Cette motion arrange le gouvernement qui pourra dire : "nous sommes légitimes, faisons les réformes que nous voulons" ; mais aussi le PS [...] qui va apparaître comme la force d'opposition¹³. » Mais alors, si les formations de complément refusent de voter la motion de censure, elles se trouvent, *de facto*, intégrées aux soutiens du gouvernement, puisque, on le sait, la procédure assimile abstentionnistes et votes en faveur du cabinet en place.

120 Particulièrement protégé par le Conseil constitutionnel (la décision 370 DC du 30 décembre 1995, réforme de la protection sociale, précise, en effet, que « le bon déroulement du débat démocratique et, partant, le bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels, supposent que soit pleinement respecté le droit d'amendement conféré aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution »), le droit d'amendement est ouvert à tout parlementaire, dans la limite des conditions d'exercice fixées par les articles 40, 41 et 44 de la Constitution et par les règlements intérieurs des assemblées. Aussi bien mis en œuvre par les partis de gouvernement que par les formations de complément, ce droit est également un des rares dont peut user l'opposition sociale dont la représentation parlementaire est par essence limitée.

La saisine du Conseil constitutionnel, qui n'est ouverte que pour un groupe d'au moins soixante parlementaires (art. 61 de la Constitution, modifié en ce sens par la révision constitutionnelle du 29 octobre 1974), écarte, en revanche, naturellement l'opposition sociale. Parallèlement, cette faculté peut rarement être mise en œuvre par une formation de complément seule. Il est même arrivé qu'un parti de gouvernement ne soit pas suffisamment représenté et doive recourir à des alliances pour pouvoir saisir la juridiction suprême : ce fut le cas pour l'UDF dont le groupe dénombrait cinquante et un membres lors de la VII^e législature (1981-1986) ou pour le PS qui ne comptait que cinquante-deux députés lors de la X^e législature (1993-1997). Voulu pour donner davantage de pouvoirs à l'opposition parlementaire, la révision

13. *Le Monde*, 1^{er} juillet 2003.

de 1974 a ainsi favorisé, entre autre, la croissance et l'exposition, au sein des assemblées, des formations de complément. En effet, si les groupes considérés ne comptent pas invariablement le nombre d'élus suffisant, ils constituent un bien utile soutien pour le parti de gouvernement qui souhaite saisir le Conseil constitutionnel.

Non expressément dirigée en faveur de l'opposition, l'insertion d'un troisième alinéa à l'article 48 de la Constitution, advenue lors de la révision du 4 août 1995, autorisa, par sa pratique, les partis minoritaires à participer à la détermination de l'ordre du jour des assemblées. Prenant acte du fait que le texte suprême demeurerait assez vague (« une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée »), la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale installa un système tournant. Une séance sur trois est désormais réservée à l'un des groupes de l'opposition et, de surcroît, il n'est pas prévu que l'ordre du jour réservé soit soumis au vote de l'ensemble de la chambre. Parallèlement, le règlement du Sénat précise que la Conférence des présidents « propose l'ordre du jour [...] en tenant compte de l'équilibre entre tous les groupes¹⁴ ». Toutefois, la Haute Assemblée n'opta pas pour un procédé tournant mais pour un partage de cet ordre du jour réservé entre plusieurs groupes. Uniquement dévolue aux groupes parlementaires, la « fenêtre » que constitue l'article 48-3 ne concerne, encore une fois, que les partis de gouvernement et les formations de complément qui ont ainsi réussi à faire adopter des textes auxquels le gouvernement était, originellement, opposé, ou même à faire voter des propositions émanant de ses propres rangs¹⁵.

121

À l'extérieur du Parlement

On l'a vu, l'opposition sociale est assez peu en mesure d'intervenir dans le cadre des assemblées parlementaires ; à l'inverse, elle détient une quasi- « exclusivité » sur les marques d'expression collective. Des rassemblements altermondialistes aux manifestations de mai et juin 2003 contre le projet de réforme des retraites, les derniers mois nous ont ainsi proposé de nombreux exemples d'actions où les seules formations politiques massivement présentes étaient celles de cette troisième catégorie (associations, mouvements d'extrême gauche, syndicats). Si les formations de complément parviennent relativement bien à

14. Article 29-1.

15. Voir, à ce sujet, Jean-Éric Gicquel, « L'ordre du jour réservé aux assemblées parlementaires », *Les Petites Affiches*, n° 81, 7 juillet 1997.

s'associer à ces initiatives, les partis de gouvernement ont du mal à s'y intégrer, quand ils ne s'en font pas repousser (preuve en fut la destruction du stand du PS lors du rassemblement altermondialiste sur le plateau du Larzac en août 2003, épisode qui ne fut pas sans rappeler le mois d'août 1974 où François Mitterrand, alors premier secrétaire du PS, dut quitter ce même Larzac sous les pierres envoyées par quelques militants d'extrême gauche).

DES RAPPORTS PARFOIS DISSONANTS

122 Quoi qu'il en soit et malgré la réussite certaine de ces manifestations, les membres des partis de gouvernement demeurent persuadés que les actions de l'opposition sociale sont relativement vaines et n'auront que peu de chances d'aboutir. Ainsi, en ce qui concerne l'opposition actuelle, François Hollande déclara en août 2003, que « le plus beau des rassemblements ne remplace jamais une élection victorieuse », ou bien, apostrophant Arlette Laguiller, porte-parole de LO : « Avec des révolutionnaires comme vous, les conservateurs peuvent dormir tranquilles¹⁶ ! » Cependant, conscients de l'importance prise par l'opposition sociale et du rôle joué dans l'élimination de Lionel Jospin au premier tour de l'élection présidentielle de 2002 par les candidats qui en étaient issus, bon nombre de socialistes en sont venus à dénoncer le « sectarisme » de l'extrême gauche et de ses ramifications, assurant qu'il fallait être « impitoyable » face à elles, indiquant qu'elles constituaient leurs « adversaires » et qu'il ne fallait « pas laisser l'extrême gauche récupérer une seule voix du mouvement populaire »¹⁷.

En ce qui les concerne, se défendant de vouloir être « le cauchemar de la gauche » (pour reprendre l'expression employée par M. Besancenot), les mouvements émanant de l'opposition sociale refusent pourtant de s'allier « avec tout le monde », stigmatisant le manque de courage politique des socialistes et persuadés que ces derniers ne peuvent incarner le changement de société qu'eux-mêmes appellent de leurs vœux.

Entre ces deux positions, les formations de complément tentent à la fois d'intégrer quelques acteurs de l'opposition sociale sans pour autant écarter toute possibilité d'accord avec le parti de gouvernement opposant. Ainsi, Marie-George Buffet, secrétaire nationale du PCF,

16. *100 Minutes pour convaincre*, France 2, 12 juin 2003.

17. François Hollande, *Le Monde*, 18 juin 2003.

déclara que le mouvement social « est un acteur à part entière », ajoutant qu'« on ne peut pas faire sans lui »¹⁸, tout en réfléchissant sur la conduite à suivre pour les élections régionales de 2004, hésitant entre l'autonomie, l'alliance avec le PS ou le rassemblement de plusieurs autres formations de gauche. Parallèlement, les principaux responsables Verts balancent entre volonté d'entente immédiate avec les socialistes (Jean-Luc Benhamias, ancien secrétaire national, souhaita ainsi la constitution de « listes d'union de la gauche dès le premier tour » des élections régionales de 2004¹⁹) et autonomie partielle (Gilles Lemaire défendant le principe d'une liste unique au premier tour des élections régionales avant de conclure des accords locaux au second).

L'émergence récente de l'opposition sociale, qui constitue, aujourd'hui, une véritable « troisième force », articulée autour de quelques têtes d'affiche charismatiques (José Bové, Arlette Laguiller, Olivier Besancenot) et relayée par de grands rassemblements communautaristes et attirants, nous a donc amenés à revoir la classification couramment usitée lorsqu'on souhaite classer les partis d'opposition. Apparaissant comme plus conjoncturelle, là où les partis de gouvernement et les formations de complément s'inscrivent plutôt dans un cadre structurel, l'opposition sociale risque de se voir, à terme, affaiblie par ce caractère relativement circonstanciel. Elle se trouverait alors, vraisemblablement, assimilée par les autres formations d'opposition et perdrait, subséquemment, le rôle qu'elle joue à présent. Sa pérennisation passe donc probablement par une structuration de ses forces, bien que celle-ci puisse avoir comme conséquence de faire apparaître les partis qui en découleraient comme de simples formations de complément supplémentaires.

123

18. *Le Monde*, 28 juin 2003.

19. *Le Monde*, 15 avril 2003.

R É S U M É

Actuellement dépassée, la traditionnelle distinction entre opposition qui a vocation à gouverner et opposition qui n'a pas vocation à gouverner a laissé place à une triple typologie: partis de gouvernement, formations de complément et opposition sociale. Si des rapprochements ponctuels peuvent advenir entre ces trois catégories, elles se distinguent nettement, aussi bien par leurs objectifs que par leurs moyens d'expression et d'action. Le devenir de l'opposition sociale reste cependant suspendu à sa capacité à se structurer et à dépasser son caractère conjoncturel.

L'ÉTAT ET L'OPPOSITION AFFRONTEMENT POLÉMIQUE OU FACE À FACE « RÉPUBLICAIN » ?

ON SAIT, DEPUIS LES ARTICLES 1^{er} et 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qu'en vertu du principe d'égalité, l'État a un devoir d'impartialité et que, de même que la société ne peut établir de distinctions que sur le fondement de « l'utilité commune », l'État a l'obligation d'admettre tous les citoyens « à toutes dignités, places et emplois publics selon leur capacité, sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ». 125

Le même texte fondateur reconnaît à tout homme, en son article 10, le droit de ne pas « être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi ».

Il faudra pourtant longtemps en France pour que ces principes se traduisent par des relations apaisées entre une majorité contrôlant temporairement les principaux organes de l'État et une opposition aspirant à lui succéder dans le même cadre institutionnel. L'absence de consensus sur le régime politique a conduit, pendant des décennies, l'État impérial ou monarchique à pourchasser les républicains, l'État républicain lui-même à se défier de ceux qui ne l'étaient pas suffisamment, avant de vouloir se protéger tout à la fois des ligues d'extrême droite et des partis d'extrême gauche. Plus près de nous, la V^e République, au moins sous son premier président, a vécu dans l'idée que les adversaires de la politique du chef de l'État voulaient nécessairement le renversement du régime, ce qui n'était guère propice à la reconnaissance des droits de l'opposition (nous renvoyons ici à l'article de Marie-Claire Ponthoreau), ni à l'instauration d'un État impartial faisant sa place à la manifestation de toutes les opinions.

C'est seulement après le ralliement progressif de l'opposition au

régime¹, la première petite alternance, celle de 1974, puis la bipolarisation et les grandes alternances de 1981, 1986, 1988, 1993, 1997 et 2002, preuve éclatante de ce qu'un changement de majorité n'était pas forcément un changement de régime, que le débat sur l'impartialité de l'État a pu sereinement s'engager². Cela ne signifie pas qu'il soit aujourd'hui épuisé, ni qu'après les caricatures de l'État-UDR, de l'État-Giscard ou de l'État-PS, on ne parle pas aujourd'hui d'État-UMP.

Mais, au-delà des polémiques, le sujet de l'État impartial a fait l'objet de nombreuses études sérieuses depuis une quinzaine d'années : citons, parmi beaucoup d'autres, le numéro 40 de cette revue, publié en 1987 sous le titre *Des fonctionnaires politisés ?*, un dossier de la Fondation Saint-Simon d'octobre 1995 sous l'intitulé *L'État impartial* et un des *Cahiers de la fonction publique* de mai 1999 « Administration et politique ».

Nous voudrions, pour notre part, reprendre trois aspects de la question qui montrent comment l'État peut, sans méconnaître le devoir d'impartialité, passer, selon les cas, de la stricte neutralité – qui se veut ignorance des clivages politiques – à la prise en compte positive de la réalité des appartenances à tel ou tel camp. Trois exemples nous permettront d'illustrer notre propos : le protocole et les usages républicains, les nominations de hauts fonctionnaires, les nominations de parlementaires dans les organismes extraparlimentaires.

LE PROTOCOLE ET LES USAGES RÉPUBLICAINS

De son histoire monarchique impériale, la France a hérité la croyance encore vivace selon laquelle les faveurs de l'État seraient réservées aux amis du pouvoir et les rigueurs du premier aux ennemis du second : bureaux de tabac, décorations, exonération de telle ou telle charge dans le premier cas, contrôles fiscaux, tracasseries administratives, voire poursuites pénales dans le second³. Nous manquons d'instrument

1. Thème de la thèse d'Olivier Duhamel *La Gauche et la V^e République*, Paris, PUF, 1980, que nous avons tenté de prolonger dans *Alternance et Cohabitation sous la V^e République*, Paris, La Documentation française, 1997.

2. Est-ce un hasard ? Sur le site du Conseil constitutionnel, le mot impartialité ne renvoie qu'à cinq décisions toutes relatives à des institutions ou procédures juridictionnelles, le mot neutralité qu'à deux décisions relatives à l'audiovisuel et le mot opposition au sens politique ne se trouve dans aucune.

3. On cite souvent la circulaire de Combes aux préfets le 20 juin 1902 leur recommandant

d'observation pour dire si ces pratiques appartiennent définitivement au folklore ou s'il en reste aujourd'hui quelques traces. Constatons que la presse s'en fait régulièrement l'écho, sinon l'acteur, sous la forme des mises en cause pénales de personnalités politiques, non exemptes d'arrière-pensées partisans.

En revanche, le protocole, tel que formalisé par les textes (aujourd'hui le décret du 13 septembre 1989) et les usages républicains sont clairs : dans les cérémonies publiques, comme à l'occasion d'événements graves ou douloureux, l'État ne saurait prendre en compte l'appartenance de tel ou tel à la majorité ou à l'opposition.

C'est ainsi que l'article 2 du décret de 1989 pour les cérémonies publiques à Paris place, immédiatement après le président de la République et le Premier ministre⁴, le président du Sénat qui, avant même les premières cohabitations, a pu être une personnalité d'opposition⁵, puis, en rang 5, les anciens présidents de la République, en rang 7, les anciens présidents du Conseil et anciens Premiers ministres, en rang 11, les députés et 12, les sénateurs, en rang 21, le maire de Paris, en rang 22, le président du Conseil régional d'Île-de-France, en rang 23, les représentants au Parlement européen, sans évidemment faire de distinction selon l'appartenance politique de ces personnalités. Il en va de même avec l'article 3 pour les cérémonies dans les départements où les élus (députés, sénateurs, présidents du conseil régional et général, maires, représentants au Parlement européen) se succèdent dans cet ordre, immédiatement après le préfet.

127

Le même protocole veut qu'à leur arrivée dans une commune et à leur départ, le chef de l'État et les membres du gouvernement soient accueillis par le maire, quelle que soit sa couleur politique

Quant à ce que l'on peut appeler les usages républicains, ils commandent, par exemple, que, lors de son installation, le nouveau président de la République aille saluer le maire de Paris, qu'en cas de crise internationale, les leaders des partis d'opposition soient reçus par les gouvernants et que la disparition d'une personnalité politique soit l'oc-

de « réserver les faveurs de la République... à ceux de vos administrés qui ont donné des preuves non équivoques de fidélité aux institutions républicaines ».

4. Dans cet ordre : on sait que Jacques Fournier en avait tiré d'intéressantes conclusions pour les situations de cohabitation dans le numéro 4 de cette revue sous le titre « Les trois leviers » et le sous-titre « La bombe et le protocole » (p. 69).

5. On se souvient de Gaston Monnerville mis au ban des réceptions élyséennes, mais qu'il n'était pas possible d'exclure des cérémonies publiques, voire d'un hypothétique intérim du chef de l'État.

casation d'hommages indépendants de sa position vis-à-vis de la majorité au pouvoir. C'est à cet usage que se conforma, par exemple, le président Jacques Chirac à la mort de François Mitterrand. En témoignent aussi, sur le site de Matignon, les nombreux télégrammes de condoléances adressés, par exemple, par Lionel Jospin lors de la disparition de personnalités gaullistes telles que Jacques Chaban-Delmas. Il y a là l'application d'une vraie neutralité de l'État dans des hypothèses, il est vrai, relativement peu fréquentes.

LES NOMINATIONS DE HAUTS FONCTIONNAIRES

128

La proclamation de l'article 6 de la déclaration des droits de 1789 a mis quelque temps à entrer dans les mœurs. Le XIX^e siècle, à travers les œuvres de Balzac, Stendhal ou Anatole France, est jalonné de témoignages sur le favoritisme qui gouverne alors les nominations aux emplois publics même les plus modestes. Les gouvernants de l'époque n'hésitent pas à s'en vanter (voir les témoignages étonnants cités dans le n°40 de cette revue par Louis Fougère de Guizot à Waldeck Rousseau en passant par Odilon Barrot et Gambetta).

Aujourd'hui, avec la généralisation du recrutement par concours, érigé en principe par les statuts successifs de la fonction publique de 1946, 1959, et 1983-1984, et avec la proclamation par ces mêmes statuts de l'interdiction de faire figurer dans le dossier du fonctionnaire la moindre mention des opinions politiques sous le strict contrôle du Conseil d'État (voir, par exemple, une décision du 28 septembre 1988, *Merlenghi*, *AJDA*, 1989, p. 197, note Serge Salon), le débat s'est circonscrit autour de deux exceptions au principe du recrutement par concours qui pourraient laisser place à la faveur politique :

- la nomination discrétionnaire aux plus hauts emplois, y compris de personnes n'appartenant pas à la fonction publique, ce que l'on appelle les « emplois à la décision du gouvernement »,

- la nomination par le gouvernement, également assortie de fort peu de conditions, d'une certaine proportion de membres des grades supérieurs des corps d'inspection et de contrôle, ce que l'on appelle le « tour extérieur ».

Pour bien comprendre pourquoi, à l'occasion de ces nominations, on s'interroge régulièrement sur l'appartenance politique de leurs bénéficiaires, alors même qu'il s'agit le plus souvent de fonctionnaires dont, en vertu de leur devoir de réserve et du principe de neutralité du service public, les opinions ne devraient pas être connues, il faut tenir

compte de trois particularités françaises: le passage de ces hauts fonctionnaires par des cabinets ministériels qui leur vaut une assimilation au camp politique du ministre qu'ils ont servi – ce qui mériterait certainement d'être nuancé –, la possibilité pour les fonctionnaires, largement utilisée depuis les débuts de la V^e République, d'exercer temporairement des mandats électifs, le plus souvent sous une étiquette politique⁶, enfin, pour ceux qui ne vont pas jusqu'à cette forme d'engagement, la participation plus ou moins notoire à des clubs ou partis politiques, voire à des équipes de campagne des candidats aux grands scrutins, notamment présidentiels.

Les emplois à la décision du gouvernement

Déjà admise par la jurisprudence du Conseil d'État dans les années trente, la notion d'emplois pour lesquels le gouvernement, dans la mise en œuvre de sa politique, doit pouvoir choisir qui il veut et mettre fin à tout moment aux fonctions de leurs titulaires, a été consacrée par les statuts successifs de 1946, 1959 et 1984. La liste de ces emplois figure aujourd'hui dans un décret du 24 juillet 1985 et comprend essentiellement les directeurs de ministères, les ambassadeurs, les préfets et les recteurs. Mais, traditionnellement, la jurisprudence ajoute à cette liste les dirigeants d'établissements publics de l'État⁷ sous réserve que le statut propre à ces établissements ne déroge pas à cette règle⁸. Il en résulte que, par une confusion excusable, on a tendance à ajouter à la liste du décret du 24 juillet 1985, celle du décret du 29 août 1959 qui regroupe les quelque quatre-vingt-dix établissements publics, entreprises publiques et sociétés nationales dont l'importance justifie que leurs dirigeants soient nommés en Conseil des ministres; même si cela est juridiquement inexact, d'une part parce que, même sans passage en Conseil des ministres, la nomination par le chef de l'État peut rester discrétionnaire, d'autre part parce que les statuts de ces organismes peuvent entourer ces nominations de conditions qui viennent limiter le pouvoir discrétionnaire de l'autorité de nomination, en pratique cela correspond assez bien à la réalité dans une majorité de cas.

129

6. Voir l'étude très intéressante de Francis de Baecque, «Les fonctionnaires à l'assaut du pouvoir politique», dans le n°40 de cette revue, *op. cit.*, p. 61.

7. Voir Ass., 22 décembre 1989, *Morin, AJDA*, 1990, p. 90, chron. MM. Honorat et Baptiste.

8. Sur la question de savoir si l'existence d'une durée préfixe pour le mandat de ces dirigeants est une dérogation au caractère discrétionnaire de leur révocation, la jurisprudence a plutôt tendance à donner une réponse négative, sauf pour les autorités administratives indépendantes.

C'est un des thèmes favoris de la presse (et l'étude précitée de la Fondation Saint-Simon en donne un bilan intéressant) que d'analyser, à l'occasion de chaque alternance, la cadence et l'importance des changements intervenus parmi les titulaires de ces différentes catégories d'emplois. Il va de soi que l'on en tire des conclusions plus ou moins favorables à l'impartialité du gouvernement selon le rythme et le nombre de ces changements et aussi selon que les bénéficiaires de ces nominations sont – ou non – des personnalités politiques jusque-là étrangères à l'administration⁹.

130 Mais les observateurs les plus avertis savent bien que ces analyses quantitatives sont assez vaines¹⁰. Il faudrait, en effet, pouvoir mener une analyse plus fine qui intègre des distinctions selon les catégories d'emplois et la recherche de ce que devient le titulaire évincé. On s'apercevrait alors que les situations varient beaucoup, par exemple selon qu'on est en présence d'emplois qui relèvent d'un quasi-corps bénéficiant de garanties de carrière (préfets, ambassadeurs) ou de véritables statuts d'emploi¹¹ (recteurs, directeurs d'administration centrale), selon aussi que les mouvements touchent des ministères où les grands corps techniques ou administratifs ont une forte implantation qui leur réserve les emplois de direction et leur permet de résister aux pressions politiques. Les mouvements préfectoraux ou diplomatiques qui se traduisent, dans la grande majorité des cas, par des promotions normales dans un déroulement de carrière ne peuvent évidemment pas être assimilés à une chasse aux sorcières. Reste qu'il serait naïf d'affirmer que les considérations politiques n'ont eu aucun rôle en 1974, 1981 ou 2002 et que les cohabitations n'ont pas été l'occasion d'affrontements entre président et Premier ministre sur le choix des titulaires de ces emplois, au moins jusqu'à ce que les prédécesseurs bénéficient d'un reclassement honorable.

Les nominations au tour extérieur

Comme le montre une savante étude de Serge Salon dans le numéro

9. Comme ce fut, par exemple, le cas pour un certain nombre d'ambassadeurs en 1981.

10. Voir l'étude précitée de la Fondation Saint-Simon, comme Jean-Luc Bodiguel dans un article du numéro ci-dessus évoqué des *Cahiers de la fonction publique* intitulé « Que reste-t-il des emplois à la discrétion du gouvernement ? ».

11. Auquel cas, d'ailleurs, la liste des emplois discrétionnaires s'allongerait singulièrement, par exemple aux sous-directeurs et chefs de service.

plusieurs fois cité des *Cahiers de la fonction publique*, on regroupe sous l'appellation de « nomination au tour extérieur » plusieurs procédures dont certaines, entourées de larges garanties, telles que l'inscription de fonctionnaires de corps inférieur sur une liste d'aptitude après consultation d'une commission indépendante, n'ont guère de caractère discrétionnaire et correspondent plutôt à une politique de promotion au sein de la fonction publique. Ce qui, en réalité, intéresse l'opinion publique, ce sont, dans les corps de contrôle (Conseil d'État, Cour des comptes) ou d'inspection (Inspection générale des finances et autres), la possibilité, cette fois largement discrétionnaire, donnée au gouvernement de nommer directement, aux grades d'avancement de ces corps, une fraction variant du cinquième au tiers.

Justifiée depuis longtemps pour le Conseil et la Cour par le souci d'assurer la présence au sein de ces institutions de personnalités riches d'une grande variété d'expériences administratives, voire en provenance des professions libérales, industrielles ou commerciales, ou du milieu associatif et syndical, cette pratique, bien encadrée depuis le début du XX^e siècle¹², n'a guère soulevé de contestations jusqu'au jour où, par une loi du 13 septembre 1984, le gouvernement Fabius a entendu étendre à l'ensemble des corps d'inspection la possibilité pour le gouvernement de nommer, sans condition autre que d'âge, un tiers des inspecteurs généraux. Saisi par l'opposition, le Conseil constitutionnel, par une décision 84.179 DC du 12 septembre 1984, a rappelé que le large pouvoir d'appréciation conféré dans ce cas au gouvernement devait s'exercer dans le respect de l'article 6, « qui exige que le choix des candidats soit effectué en fonctions des capacités nécessaires à l'exercice des attributions qui leur seront confiées ».

C'était ouvrir la porte à un contentieux qui n'a pas manqué de se développer. Après plusieurs décisions de rejet¹³, ce contentieux a conduit l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État à annuler, sur le terrain de l'erreur manifeste d'appréciation, la nomination comme inspecteur général des bibliothèques d'un ancien officier de la marine marchande n'ayant, comme expérience de service public, que l'insertion

131

12. Sur l'influence du tour extérieur dans la composition du Conseil d'État, nous renvoyons à l'article d'André Damien dans *Le Conseil d'État de l'an VII à nos jours* publié à l'occasion du deuxième centenaire du Conseil (Paris, Adam Biro, 1999, p. 66).

13. Notamment Ass., 19 décembre 1986, *Thomas et Fédération nationale des syndicats autonomes de l'enseignement supérieur et de la recherche*, Rec., p. 287, concl. Bonichot, qui précise que le gouvernement n'a pas l'obligation d'instituer une procédure consultative destinée à vérifier les capacités des impétrants.

tion des jeunes en difficulté (Ass., 16 décembre 1988, *Bleton, Rec.*, p. 451, concl. C. Vigouroux).

Cela devait conduire aussi à une modification de la loi du 13 septembre 1984 par une loi du 28 juin 1994 pour ramener la proportion du tour extérieur dans les inspections générales du tiers au cinquième et surtout pour créer des procédures consultatives précédant les nominations, aussi bien au sein des inspections que du Conseil d'État et de la Cour des comptes. Depuis lors, les polémiques sur ces nominations se sont sensiblement atténuées¹⁴.

LA REPRÉSENTATION DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES DANS DES ORGANISMES ADMINISTRATIFS

132

À la différence des hypothèses précédentes où l'appartenance politique de la personne bénéficiaire d'une nomination doit, le plus souvent, être déduite de certains indices, lorsqu'un organisme administratif, par exemple le Conseil d'administration d'un établissement public ou l'organe collégial dirigeant d'une autorité administrative indépendante, doit comprendre un certain nombre de parlementaires, l'appartenance politique de ces personnalités ne fait aucun doute. Dans la mesure où cette pratique s'est beaucoup développée au cours des années récentes, il nous a paru intéressant d'essayer de l'étudier de façon complète. Nous avons pu y parvenir grâce à l'aide très efficace des secrétaires généraux des deux assemblées que nous tenons à remercier. Précisons que la recherche n'a porté que sur les organismes permanents et qu'il aurait été intéressant de l'étendre aux commissions ou groupes d'études plus éphémères qui comprennent aussi, bien souvent, des élus.

L'objet de l'étude était de savoir si, dans ces nominations, un certain équilibre était recherché entre majorité et opposition, alors que, pratiquement, jamais les textes ne viennent limiter le choix des assemblées, de leurs commissions ou de leurs présidents (selon l'autorité de désignation choisie par les statuts des organismes ou par les règlements des assemblées). Il est évidemment plus significatif de mener l'étude

14. Comme pour les emplois discrétionnaires, il faudrait une analyse très fine pour déterminer le poids des préférences politiques dans ces nominations dont certaines bénéficient d'ailleurs à des personnalités du camp opposé, qui laissent ainsi une place qui peut à son tour être pourvue discrétionnairement et dont une grande majorité bénéficie à de purs techniciens.

dans la configuration politique de 2003 où les deux assemblées ont la même majorité politique que dans l'hypothèse inverse (par exemple 1981/1986, 1988/1993 ou 1997/2002) plus favorable, par construction, à une diversification des choix entre les deux assemblées.

Sans vouloir prétendre à une présentation exhaustive¹⁵, nous croyons pouvoir dire que, même si l'opposition n'est pas exclue de cette représentation, elle n'est pas non plus présente à poids égal. Globalement, la représentation parlementaire est plutôt proportionnelle à l'importance des groupes. Au niveau de chaque organisme, il faut distinguer les cas où chaque assemblée n'a qu'un représentant de ceux où une plus large représentation permet un « panachage ».

Sur le plan global, on peut relever qu'au Sénat, sur les 145 organismes recensés, l'opposition n'est présente que dans 58 d'entre eux et qu'elle n'occupe au total que 71 sièges sur 362. À l'Assemblée, sur un nombre total inférieur, l'opposition est présente dans 59 organismes sur 114, avec 72 représentants sur un total de 286. Il est intéressant aussi de relever que la majorité, en cas de représentation par un seul parlementaire, n'est absente que de 4 organismes au Sénat et de 9 à l'Assemblée, mais que ce ne sont les mêmes organismes que dans deux cas assez modestes : le conseil d'administration de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail et l'Observatoire de la sécurité des cartes de paiement qui bénéficient, chacun, de la présence d'un député et d'un sénateur, tous deux communistes.

133

Il est assez révélateur que, dans l'audiovisuel public, la représentation au sein des organes directeurs de France Télévision, France 2, France 3, RFI, RFO soit monocolore (un député et un sénateur de la majorité) et que, seuls, la Cinq, Radio France et l'INA bénéficient de la présence d'un parlementaire appartenant à l'opposition et d'un membre de la majorité.

Pour les autorités administratives indépendantes, si l'on peut relever la présence d'un député socialiste en qualité de suppléant à la Commission d'accès aux documents administratifs, il faut relever que le collège de la CNIL a une représentation parlementaire monocolore. Deux institutions de création récente ont, au contraire, une représenta-

15. D'autant que les deux assemblées n'ont pas exactement la même liste d'organismes, 114 pour l'Assemblée, 145 pour le Sénat ce qui, en soi, n'est pas contradictoire et peut traduire la surreprésentation de l'assemblée du Luxembourg, notamment quand sont en cause les libérés locales.

tion parlementaire assurant la parité de la majorité et de l'opposition, non en vertu des textes mais du débat parlementaire qui a précédé leur adoption : il s'agit de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (loi du 10 juillet 1991) et de la Commission consultative du secret de la défense nationale (loi du 8 juillet 1998).

Au total, et notamment dans les organismes où chaque chambre n'a qu'un représentant, la représentation est plus fréquemment monocolore que mixte.

134 Que conclure de ce survol limité des hypothèses où l'État ne peut ignorer l'appartenance à un camp politique des personnes sur lesquelles s'exerce une forme de son pouvoir ?

Si l'auteur de cette étude peut, après plus de quarante années passées au service de cet État, évoquer des souvenirs personnels, il lui semble que quelques progrès ont été accomplis. Sans oublier la conjoncture très particulière de la fin des années cinquante et du début des années soixante qui voyait ressurgir la menace d'une opposition fort peu républicaine, il lui semble que deux incidents, qui l'avaient frappé au début de sa carrière, ne se produiraient plus aujourd'hui : le premier fut un interrogatoire très poussé auquel le soumit le directeur de la Grande École où il venait d'entrer en 1958 au sujet d'un militantisme étudiant pourtant bien modeste et nullement subversif, le second, le déplacement de son préfet de stage en 1961 vers un poste en Algérie où le malheureux ne pouvait que ruiner sa carrière, déplacement assez clairement motivé par les trop bonnes relations que ce préfet entretenait avec un parlementaire d'opposition, personnalité majeure du département. Il est vrai qu'à la même époque une grande partie de l'opposition stigmatisait le régime issu d'un *pronunciamiento*, voire le coup d'État permanent. Reste que, de part et d'autre, des progrès peuvent encore être accomplis, de la part de l'État pour laisser un peu plus de place (et de « places ») à l'opposition et de la part des franges extrêmes de cette opposition pour faire preuve d'un minimum de loyalisme républicain et de respect à l'égard des représentants de l'État.

R É S U M É

Pour être impartial, l'État, face à l'opposition, doit-il ignorer les appartenances politiques ou en tenir compte de façon équilibrée ? La réponse varie selon la nature des décisions en cause. Trois exemples sont ici analysés : le protocole et les usages républicains, les nominations de hauts fonctionnaires et la représentation parlementaire dans des organismes extraparlimentaires.

L'OPPOSITION DANS LES ASSEMBLÉES LOCALES

LE DÉVELOPPEMENT DE LA DÉCENTRALISATION et l'encadrement juridique du fonctionnement des assemblées locales ont profondément modifié les conditions dans lesquelles les groupes politiques s'expriment et fonctionnent au sein des collectivités territoriales. Désormais, les minorités disposent de droits définis par le législateur et qui concernent aussi bien leur organisation que leur possibilité d'expression et d'information. 137

Ces droits sont cependant d'effets très variables selon la taille de la collectivité et le mode de représentation (mode de scrutin). Il ne sera question ici que des assemblées locales des collectivités où il existe une vie politique organisée (communes de plus de 10 000 habitants, départements, régions). Celle-ci a connu ces vingt dernières années une profonde mutation dans la mesure où la « politisation », c'est-à-dire la diminution drastique du poids des non-inscrits (les divers gauche, divers droite et autres « sans étiquette » qui, jusqu'à la fin des années 1970, dominaient les assemblées locales), a été un phénomène continu jusqu'à ce que la parité (révision constitutionnelle de 1999 entrée en vigueur lors des municipales de 2001) limite cette tendance, les femmes étant traditionnellement nettement moins enclines à rejoindre les partis politiques.

De même, la politisation des assemblées est en grande partie liée au mode de désignation des élus. Dans les collectivités où l'élection se déroule au scrutin de liste proportionnel et où la taille de la circonscription favorise le développement des partis politiques (communes de plus de 50 000 habitants, régions), ceux-ci dictent en grande partie la composition des listes, voire imposent la présence de professionnels de la politique. À l'inverse leur poids est moindre lorsque le mode de

scrutin majoritaire uninominal (aux élections cantonales) ou la taille de la collectivité (dans les communes petites ou moyennes) renforce les allégeances personnelles, la vie politique prenant des formes plus souples (moindre discipline des groupes, frontière plus floue entre majorité et opposition). Par ailleurs, il est évident que la loi électorale municipale du 19 novembre 1982 (proportionnelle avec très forte prime majoritaire dans les communes de plus de 3 500 habitants) a bouleversé la vie politique communale en permettant l'entrée de l'opposition dans les conseils municipaux et en créant une culture démocratique de débat et de transparence souvent inconnue jusqu'alors au niveau communal (des dizaines de municipalités communistes, habituées au monopole, n'y survivront pas).

138 Enfin, la décrue générale et continue du militantisme a modifié les conditions de fonctionnement des partis à l'échelon local. Désormais, les partis étant constitués très majoritairement d'élus locaux, ceux-ci disposent d'une liberté de manœuvre totale vis-à-vis des adhérents non élus et même des appareils partisans. La vie politique locale se limite donc en grande partie aux affrontements entre groupes politiques au sein des assemblées et à leur impact sur l'opinion.

LES MOYENS D'ACTION DE L'OPPOSITION

Institutions administratives et non politiques – le caractère « politique » des assemblées locales étant uniquement lié, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, à leur participation indirecte à la souveraineté nationale à travers l'élection des sénateurs (DC n°82-146, 18 novembre 1982) –, les collectivités territoriales ne sont mentionnées par le constituant qu'à travers leurs assemblées, qui détiennent la légitimité représentative. Mais ces assemblées n'exercent qu'un pouvoir administratif qui, dans la pratique, est transféré aux exécutifs.

L'absence de séparation des pouvoirs entre organes exécutifs et délibérants aboutit, à travers, d'une part, la direction de l'administration et de la majorité politique par le chef de l'exécutif, d'autre part, les délégations votées à celui-ci par l'assemblée en début de mandat, à limiter drastiquement les pouvoirs réels des assemblées et de leurs membres, qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition. De surcroît, la loi n'impose qu'un nombre très réduit de réunions des assemblées délibérantes (une par trimestre), ce qui se traduit très souvent par un transfert du pouvoir à l'exécutif et par la mise à l'écart complète des représentants qui ne font partie ni de l'exécutif ni des commissions

permanentes des assemblées (qui se réunissent dans l'intervalle mais uniquement à l'échelon départemental et régional). Le débat politique ne se déroule que quelques jours par an, pour peu que l'opposition soit faible et inorganisée.

Il a donc fallu que le législateur (lois du 3 février 1992 sur l'administration territoriale de la République, du 5 avril 2000 sur le cumul des mandats et du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité) intervienne pour qu'un minimum de contrôle politique et de transparence soit introduit.

Tout d'abord en accordant aux élus les moyens d'exercer leur mandat : indemnités de fonction – qui dans les communes bénéficient surtout aux membres de l'exécutif –, droit à la formation, autorisations d'absence et crédit d'heures permettent aux élus de base d'être plus disponibles et d'améliorer leur connaissance de règles juridiques et financières toujours plus complexes et mouvantes.

139

Parallèlement, la loi accorde certaines facilités aux groupes d'élus, dès lors qu'ils sont régulièrement constitués (le règlement de l'assemblée fixant généralement un nombre de membres minimal). S'ils ne peuvent bénéficier de subventions directes (CE, 6 décembre 1993, *Communauté urbaine de Lyon*), des moyens peuvent être mis à disposition, soit en personnel (dans la limite de 30 % des indemnités qui leur sont versées), soit en matériel (locaux, matériel de bureau ou de communication), soit en moyens de fonctionnement (décidés par l'assemblée à la proportionnelle des groupes).

Les élus locaux bénéficient par ailleurs d'un droit à l'information à propos des sujets qui sont traités lors des séances de leur assemblée. Ce droit à l'information, qui s'ajoute à celui dont bénéficie tout citoyen (dans le cadre du droit d'accès aux documents administratifs), n'a été introduit au niveau communal que par la loi du 6 février 1992 (alors que les départements en bénéficiaient depuis 1871 et les régions depuis 1972). Ce droit à l'information n'est pas défini par la loi mais par la jurisprudence administrative qui y inclut les documents préparatoires et projets de décision tout en n'imposant pas à l'exécutif la transmission spontanée : c'est au membre de l'assemblée d'en faire la demande et il suffit de mettre ces documents à disposition dans les locaux de la collectivité, voire le jour de la délibération, pour que les conditions soient remplies. Pour les sujets qui ne figurent pas à l'ordre du jour, tout élu bénéficie d'un droit à l'information mais, sauf s'ils ont une délégation, ils ne peuvent s'adresser directement à l'administration mais au chef de l'exécutif qui est libre de fixer les modalités de sa réponse.

C'est en matière financière et contractuelle que le législateur est le plus exigeant. Le débat d'orientation budgétaire préalable à l'examen du projet de budget, les documents détaillés annexés au budget (selon un plan comptable censé améliorer la transparence mais peu lisible pour le non-spécialiste) et au compte administratif, et disponibles suffisamment à l'avance (douze jours pour les conseils régionaux et généraux) doivent permettre à tout élu de se prononcer en connaissance de cause. De même les contrats et marchés de service public doivent faire l'objet d'une information complète et préalable.

140 À ce droit à l'information lié aux décisions du ressort de la collectivité s'ajoute celui portant sur l'environnement de la collectivité : c'est ainsi que la loi du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité enjoint aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale (aux conseils desquels les oppositions communales sont absentes du fait du mode de désignation indirecte) d'adresser chaque année aux maires des communes adhérentes un rapport d'activité joint au compte administratif, tout comme les délégués de la commune à l'EPCI doivent rendre compte au moins deux fois par an de l'activité de l'EPCI dans le cadre d'un débat qui lui est consacré. Cette obligation est d'autant plus importante que les transferts de compétence croissants des communes vers les EPCI aboutissent à vider de tout débat public des sujets de plus en plus nombreux qui sont soustraits à la décision des conseils municipaux. De même, les avis et observations des Chambres régionales des comptes sur la gestion de la collectivité sont transmis à l'assemblée de la collectivité et inscrits obligatoirement à son ordre du jour.

Pour ce qui concerne les pouvoirs des élus, et donc de l'opposition, lors des séances de l'assemblée, il faut d'abord relever que celle-ci est convoquée de plein droit dès lors qu'un tiers de ses membres en fait la demande motivée (comprenant les points devant figurer à l'ordre du jour).

En séance, l'initiative des conseillers est limitée. La demande d'inscription à l'ordre du jour doit être adressée avant la réunion de l'assemblée. Si elle est formulée en cours de délibération, elle ne pourra être inscrite à l'ordre du jour que du conseil suivant, sauf s'il s'agit d'une question de procédure. Le droit d'expression des élus est tout aussi contrôlé : les demandes d'intervention sont filtrées par le président de l'exécutif – il est aussi président de séance – qui peut s'appuyer sur le règlement intérieur, mais aussi apprécier le caractère abusif des

interventions. Les questions orales, étendues par la loi du 6 février 1992 aux conseils municipaux, ont leur exercice délimité par le règlement intérieur, et l'exécutif est tenu d'y répondre, sauf refus motivé.

Quant au droit d'amendement, reconnu par le juge administratif qui l'interprète de façon libérale, son exercice est singulièrement restreint en matière financière. Outre l'irrecevabilité des amendements augmentant une dotation d'État ou créant des impôts et taxes non prévus par la loi, l'obligation de l'équilibre budgétaire et la marge de manœuvre limitée (la grande majorité des dépenses de fonctionnement est obligatoire et les dotations et subventions de l'État sont globales), le caractère peu détaillé de l'examen et du vote du budget limitent *de facto* le droit d'amendement.

Dernier pouvoir de l'élu opposant, celui d'attaquer les délibérations prises par son assemblée sur la base de leur légalité interne ou externe (CE, 24 mai 1995, *Ville de Meudon*) n'est pas le moins utilisé car il est souvent le seul moyen de contester la décision prise et illustre, au niveau local aussi, le lien entre contestation politique et contestation juridique.

141

LE CAS PARTICULIER DES CONSEILS RÉGIONAUX

Le mode de scrutin régional, qui reposait sur le principe de la présentation proportionnelle départementale avant la modification de 2003 introduisant pour les élections de 2004 une prime majoritaire de 25 % des sièges à la liste régionale victorieuse, a abouti à l'impossibilité dans la plupart des régions de constituer des majorités stables. Afin de permettre aux exécutifs difficilement désignés (à la majorité relative) de gouverner, les lois du 7 mars 1998 et du 19 janvier 1999 ont essayé de limiter les pouvoirs de l'opposition, souvent majoritaire, en favorisant sa division.

La première mesure, introduite par la loi de 1998, est la motion de défiance constructive, inspirée du modèle allemand : en cas d'engagement de la responsabilité du président du conseil régional sur le budget, après que celui-ci a été rejeté une première fois, le budget est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, présentée dans les cinq jours qui suivent la présentation du nouveau projet de budget et comprenant, outre un contre-projet de budget, le nom du candidat à la présidence du conseil régional et son programme, est votée à la majorité absolue de l'assemblée. Cette première mesure est complétée par une seconde, adoptée en 1999, calquée sur l'article 44-3

de la Constitution et donnant la possibilité pour le président du conseil régional de recourir au vote bloqué (sélection des amendements et vote unique) pour l'adoption du budget.

Compte tenu de l'hétérogénéité des oppositions et de leur incapacité à se fédérer, ces procédures ont permis aux majorités relatives qui dirigent la plupart des régions, de faire voter leur budget. Pour autant, elles n'assurent pas une gouvernance régionale stable car, pour les autres mesures votées par le conseil régional ou sa commission permanente, elles ne sont pas applicables. Cela explique que les notions de majorité et d'opposition deviennent relatives dans ces conditions, puisqu'elles aboutissent à des systèmes de co-décision ou de neutralisation réciproque.

142 Les mesures de défiance constructive et de vote bloqué ont été conçues comme transitoires jusqu'en 2004 et l'introduction d'un nouveau mode de scrutin à prime majoritaire devrait permettre d'aligner les régions sur le modèle local dominant.

Seule la Corse, dont l'assemblée insulaire fonctionne selon un modèle à mi-chemin du modèle régional et du parlementarisme, reste à l'écart de cette tendance. La séparation de l'exécutif et du délibérant (incompatibilité des fonctions sur le modèle constitutionnel de l'article 23-1 C), l'existence d'un président de l'Assemblée de Corse qui dirige ses débats, se combinent avec un mécanisme d'engagement de responsabilité à caractère général (et non limité au budget) plus proche de la motion de défiance constructive allemande : la motion de défiance contre le conseil exécutif doit comprendre la liste complète de l'équipe destinée à remplacer le conseil exécutif et être votée à la majorité absolue pour que la substitution ait lieu. En pratique, ce mécanisme s'est révélé efficace car l'extrême atomisation de la représentation politique corse rend impossible la fédération des opposants.

En dix ans, les droits de l'opposition dans les assemblées locales sont donc passés d'une situation marginale à une ébauche de statut. Cette évolution est surtout due au changement de nature des collectivités territoriales et de leurs institutions : tout en restant des institutions administratives, les organes des collectivités sont devenus plus politiques car conduits à exercer davantage de pouvoirs dans le cadre de compétences élargies, sur la base de choix de politiques publiques et de gestion. Mais les collectivités territoriales gardent de leurs origines comme du choix des décentralisateurs de 1982 une prépondérance des exécutifs, renforcée par l'absence de séparation des pouvoirs, qui rend

ces progrès très relatifs. Renforcer le statut de l'opposition passe donc, outre le maintien de modes de scrutin qui garantissent sa présence, par une séparation plus nette des pouvoirs qui rompe avec le monopole français de la gouvernance locale par les exécutifs.

R É S U M É

Depuis les lois de décentralisation qui ont surtout renforcé les pouvoirs des exécutifs locaux, les pouvoirs de l'opposition n'ont guère progressé, les collectivités territoriales restant des institutions administratives : ces pouvoirs restent symboliques. C'est surtout dans le domaine du statut des élus et de leur droit à l'information que leur situation s'est améliorée, notamment en matière financière.

LE BONHEUR DE L'OPPOSITION

« **A**UX DÉPUTÉS DE LA MAJORITÉ, on dit *ferme ta g...*, à ceux de l'opposition *cause toujours*. » La formule est connue, amusante, excessive, déjà illustrative du propos : parlement, parlementer, parlementaire, parler est au cœur de l'institution, les termes qui la décrivent impliquent la parole ; elle sera, même vaine, toujours moins frustrante que le silence. Pour qui a brigué les suffrages, mieux vaut crier dans le désert – qui ne l'est pas vraiment – que se taire à l'agora. Le silence, lui, est toujours une ascèse, parfois un martyr.

145

Certes le syllogisme est simple et demeure juste qui veut que l'on s'engage en politique au service de convictions, que ces convictions trouvent à se matérialiser lorsqu'on est porté au pouvoir, de sorte que la finalité de l'engagement reste bien l'exercice du pouvoir, donc, en termes parlementaires, l'appartenance à la majorité. Reste que seuls les cœurs oublieux d'eux-mêmes parviennent à trouver leur joie individuelle dans l'unique bonheur du succès collectif. Les autres, s'ils sont sensibles aux réalisations communes, aimeraient bien aussi que des gratifications plus personnelles viennent récompenser leurs efforts passés, présents et à venir. À ne pas les trouver, le tempérament s'aigrit.

À l'inverse, siéger dans la minorité est normalement la sanction d'un désaveu, si cet état fait suite à une période majoritaire, ou d'une incapacité, si l'on appartient à une formation qui n'a pas vocation à gouverner. Désaveu comme incapacité doivent assombrir les esprits lucides, les porter aux interrogations les plus troublantes, aux remises en cause peut-être les plus douloureuses. Mais à un tourment peut exister une consolation et les parlementaires un instant soumis à celle-ci ne tardent pas à découvrir celle-ci : quitter les responsabilités, ou ne pas les connaître, c'est profiter de l'irresponsabilité, dont les charmes sont captieux.

Ce n'est donc pas le goût du paradoxe, mais plutôt le fruit de l'observation, qui atteste que le plaisir n'est pas toujours où on l'attendrait, que, collective, la défaite plus que la victoire peut en être prodigue, que, individuel, le malheur peut aller aux vainqueurs et aux vaincus le bonheur.

VAE VICTORIBUS

146 Malheur aux vainqueurs, c'est déjà écrit dans les chiffres. Comptons une trentaine de membres du gouvernement, une présidence et trois ou quatre vice-présidences de l'Assemblée, une demi-douzaine de présidences de commissions, ajoutons encore quelques fonctions attirantes comme celle de rapporteur général de la commission des finances ou deux postes de questeurs, une à trois présidences de groupe. Tout additionné, l'on n'atteint pas la cinquantaine.

Ce chiffre est à rapporter à 289, effectif minimal d'une majorité absolue, et la conclusion s'en déduit : environ 240 députés au moins, et souvent beaucoup plus, ne verront pas leur situation individuelle améliorée par l'appartenance à la majorité. Aussitôt qu'élus ou réélus, les voilà députés « de base », qualification qui rend plus hommage à leur abnégation qu'elle n'ajoute à leur gloire. Ceux, rares, qui n'attendaient pas mieux s'y résignent, les autres ajoutent à leurs souffrances celle de la désillusion. Beaucoup, pensant déjà à la suite, calculent les rythmes habituels de rotation des postes et supputent des remaniements futurs, moyennant quoi leur frustration présente s'aggrave d'espérances, vaines le plus souvent.

Dans un premier temps, plusieurs sédatifs anesthésient les déconvenues. Par définition, toute nouvelle majorité compte dans ses rangs des députés qui ne siégeaient pas dans la législature précédente. La joie candide des novices irradie autour d'eux, au point de rajeunir les vieux routiers auxquels cette fraîcheur arrache quelques sourires bienveillants. Surtout, parce que la victoire est double, individuelle et collective, elle double le bonheur d'avoir terrassé l'adversaire, plus jubilatoire encore si l'on a pu l'écraser, mais vif aussi et plus subtil quand on l'a emporté de justesse.

Très vite, toutefois, la réalité offre un visage moins bénin, au Palais-Bourbon autant que dans la circonscription.

À l'Assemblée, la législature s'ouvre dans un climat qui porte à l'euphorie. Lors des séances de questions, l'on a beau jeu de renvoyer l'opposition à l'examen de conscience et à l'humilité que devrait susci-

ter en elle sa défaite récente. Les débats législatifs sont d'autant moins pénibles qu'ils mettent en œuvre les promesses que l'on a ressassées et que l'on s'honore bruyamment de tenir, comme s'il y avait là quelque insondable miracle.

Déjà, pourtant, les textes sont soupçonnés de n'aller pas assez loin, de ne pas délivrer à l'électorat de messages assez forts, assez clairs. Bientôt l'impatience succède à la déception, l'une et l'autre discrètes d'abord puis de plus en plus perceptibles. À l'aune des ambitions professées, nulle réforme n'est suffisamment ample ou déterminée.

Surtout, se mettent peu à peu en place des mécanismes d'encadrement des initiatives qui, très vite, soumettront les élus au supplice des brodequins, serrant impitoyablement leurs mains pour leur interdire l'écriture ou le dépôt d'amendements jugés intempestifs. C'est une police interne qui s'institue alors, commanditée par les responsables gouvernementaux et confiée à la vigilance des responsables du ou des groupes de la majorité.

147

Ceux de gauche peuvent miser sur le sens de l'action collective, et la prédisposition à la discipline qui l'accompagne, pour obtenir de leurs membres que, même en maugréant, ils s'inclinent devant ce qui leur est présenté comme la volonté de leurs amis politiques les plus nombreux.

À droite, où n'existe pas une tradition égale, les présidents de groupe n'ont de choix qu'entre l'appel à la solidarité ou la menace de l'autorité, la seconde étant d'utilisation moins plaisante mais plus sûre.

Bizarrement, les députés s'inclinent, lors même que rien ne permet réellement de les y forcer. Tel rapporteur d'un texte, qui a défendu avec conviction les arguments qui ont persuadé la commission d'adopter un amendement significatif, est ensuite sommé de se déjuger en séance publique et de plaider, le moins mal qu'il peut, contre ce que lui-même avait proposé juste auparavant¹.

Au moins les intéressés savent-ils que, par-delà ces mésaventures, ils ont une réelle influence sur les textes qu'ils rapportent. Ils peuvent tirer de cela une satisfaction réelle mais qui a vocation à demeurer intime. Qui donc leur saura gré du bon travail accompli ? Quelques initiés intéressés au texte (encore que certains d'entre eux tiendront

1. Pour une illustration relativement récente, l'on peut songer à l'intervention du rapporteur qui avait, à juste titre, fait adopter par la commission des lois de l'Assemblée nationale une répartition plus équitable du nombre de sénateurs alloué à chaque département, avant que le gouvernement l'obligeât à renoncer à cet amendement.

rigueur au rapporteur de ce bon travail, s'il l'a conduit à résister à leurs pressions), quelques journalistes attentifs, et c'est tout, c'est-à-dire bien peu. La loi votée, si le mérite de son adoption doit profiter à quelqu'un, sera mise au crédit du ministre qui en a pris l'initiative ou en a soutenu la discussion, seules les propositions pouvant apporter à leur auteur un succès personnel mais, le plus souvent, trop éphémère ou limité pour ne pas se trouver disproportionné avec l'acharnement qu'il a exigé.

148 Désappointé dans sa fonction de légiste, le député de la majorité doit aussi abandonner à son collègue de l'opposition le haut du pavé dans les séances de questions dès que le gouvernement, et ses amis avec lui, se trouve confronté à des difficultés, ce qui tarde rarement. Le souvenir de la victoire s'est émoussé avec le temps et ne sert plus de réplique ultime aux objections de la minorité, laquelle, au contraire, trouve dans les tracasseries autant de fortifiants pour sa propre santé. L'heure de la superbe est brève et l'endurance est plus continûment sollicitée.

Comme le malheur se montre rarement seul, celui de ne plus dominer l'adversaire marche au même pas que la difficulté à convaincre les amis. Trop sûr de son fait, le gouvernement écoute peu ses parlementaires, y compris quand il gagnerait à le faire. Le premier conseiller ministériel venu s'estime autorisé à les prendre de haut et eux-mêmes s'y résignent par faiblesse, habitude ou prudence, défaut de motivation ou de combativité.

La faute en incombe, au moins en partie, au cumul des mandats, comme souvent. S'ils n'étaient que députés, ceux de la majorité pourraient exploiter méthodiquement les pouvoirs, considérables en réalité, que le système leur attribue, pour travailler plus sérieusement les textes, contrôler plus efficacement les administrations, sans que cela puisse nuire, au contraire, à l'équipe qu'ils soutiennent. Nul doute qu'ils y découvriraient assez de plaisir et d'intérêt pour les prémunir de la neurasthénie. Malheureusement, pour eux comme pour nous tous, l'exercice de mandats locaux rend de telles perspectives désespérément illusoire. *Cumulatio delenda est.*

Parfois une commission d'enquête, ou au moins une mission d'information, offre un dérivatif à la langueur ordinaire. Mais comme il faut que l'initiative ne vienne pas de l'opposition, ne gêne pas le gouvernement, ne porte pas sur des faits qui donnent lieu à des poursuites judiciaires, pourtant les plus justifiables de cette procédure, l'on juge le plus souvent que le temps correspondant sera mieux utilisé à faire la tournée des commerçants ou le banquet des anciens combattants.

Car les députés, comme chacun le sait trop, ne passent pas tout leur temps au Palais-Bourbon et le partagent, de manière inégale, avec la circonscription. La situation n'y est pas meilleure.

Ici aussi la griserie du succès enivre tout d'abord, accompagnée parfois du règlement de quelques comptes locaux, lequel ne fait qu'ajouter au plaisir. Tôt ou tard, pourtant, surgit le dilemme dont la prégnance assombrira le mandat : lorsque gouvernement et électeurs ne se comprennent plus bien, faut-il défendre le premier au risque d'être soi-même incompris des seconds, ou coller aux seconds quitte à prendre ses distances avec le premier ? Et ce dilemme gagne en cruauté au fur et à mesure que l'incompréhension s'installe ou s'approfondit. Voilà le député coincé entre le marteau et l'enclume. Plus s'aiguisent les conflits, difficulté sectorielle ou mécontentement généralisé, plus le gouvernement attend de ses soutiens qu'ils le soutiennent et plus les électeurs attendent de leurs représentants qu'ils les représentent, ces deux attentes étant non seulement incompatibles mais diamétralement antagonistes.

149

Les plus solidaires, ou convaincus, manifestent ardemment leur approbation de la politique gouvernementale et n'hésitent pas à rompre des lances contre qui la conteste. Les plus courageux, ou perspicaces, défendent publiquement les décisions du pouvoir en essayant de les expliquer cependant que, plus discrètement, ils tentent de relayer auprès du gouvernement les préoccupations de leurs électeurs ou, au moins, d'indiquer comment elles pourraient être efficacement prises en considération. Les plus veules, ou menacés, critiquent ceux qu'ils devraient aider et, reprenant à leur compte la clameur de leur circonscription, l'excitent au lieu d'œuvrer à la calmer.

Les derniers, qui ne sont ni les moins nombreux ni les moins disert, prétendent alors opposer leur lucidité de gens de terrain à l'autisme de la technocratie puis, bien vite, font le procès rituel d'une République qui a réduit la représentation nationale à l'impuissance face à des ministres imbus de leur charge, éloignés des sources de leur légitimité. Le mécanisme est classique dans lequel les élus, surtout issus de circonscriptions très disputées, refusent de comprendre les servitudes de la démocratie majoritaire : occultant le fait que leur propre élection était due avant tout à la victoire du camp auquel ils appartenaient, ils nourrissent l'espoir naïf du sauvetage individuel et pensent complaire à leur électorat en se désolidarisant du gouvernement, sans mesurer que la manœuvre sera infructueuse et que, au contraire, les

difficultés de la majorité dont ils sont membres ne feront que compromettre encore leurs chances de réélection individuelle.

Quoi qu'il en soit, le sang-froid de l'élu est soumis à une pression funeste. Écartelé entre des pulsions également vives et antinomiques, il est environné de risques entre lesquels le choix est hasardeux. Ce cercle de feu s'étrécit au rythme où se rapprochent les échéances. De son côté, le gouvernement vérifie le théorème pénible qui veut que ce soit au moment où, parce que populaire lui-même, il a le moins besoin de la solidarité majoritaire que celle-ci lui est aveuglément acquise, tandis qu'elle se distend quand elle serait la plus secourable.

L'appartenance à la majorité évoque décidément calvaire et chemin de croix, d'autant plus exaspérants qu'ils se déroulent sous les yeux
150 goguenards de ceux que leur défaite n'a assombris qu'un bref moment.

BEATI VICTI

Le bonheur des vaincus, d'abord discret, ne tarde pas à percer, puis à s'épanouir au grand jour.

Cela commence dès le lendemain du scrutin. Par définition, les députés de l'opposition ont tous survécu à la défaite de leur camp. Cette dernière leur est douloureuse mais leur réélection y administre un baume plus que consolateur. S'ils se lamentent de l'injustice de l'histoire et des urnes, compatissent à la détresse de leurs amis devenus anciens collègues, le fait d'avoir échappé au naufrage les rehausse néanmoins à leurs propres yeux, d'autant plus si la défaite a été large. Aussi bien ne réfrèment-ils pas toujours le mauvais goût qui les fait se vanter de leurs exploits de campagne devant un député battu. La commisération à son égard dissimule mal le soulagement et la fierté. Elle prend carrément des allures de revanche savoureuse si, parmi ceux que l'infortune a frappés, figurent certains qu'auparavant l'on avait jalosés.

À vrai dire, donc, le malheur, d'entrée, n'est que relatif. L'on fera preuve d'un minimum de tact en essayant de garder pour soi la jouissance intérieure que dissimule une lamentation ostentatoire. Ce masque, ensuite, tombera par morceaux tant il est difficile de travestir longtemps les sentiments enivrants dont on se trouve très bientôt habité.

Un peu de contrition initiale ne messied pas. L'on soigne l'humilité, fille de la défaite. L'on feint de s'interroger sur ses causes, les

erreurs passées, celles des autres de préférence, opposant un front digne et longanime aux ris et quolibets par lesquels la majorité a la suffisance et l'imprudance de démarrer la législature. Rira bien qui rira en deuxième.

Pour reprendre l'entraînement, l'on commence, comme diraient les sportifs, par un petit décrassage, généralement consacré aux institutions, dont on dénonce qu'elles donnent si peu de moyens à l'opposition. L'on conteste son absence à la présidence des commissions et, parce que l'engagement est d'autant moins compromettant que sa réalisation est lointaine, l'on annonce l'intention d'y remédier le moment venu. Comme, dans le même temps, l'Assemblée a souvent un nouveau président et que celui-ci est forcément saisi de démangeaisons réformatrices, l'on saisit l'occasion de se montrer adversaire constant mais modeste, résolu mais constructif quand il faut.

151

Ce n'est ensuite qu'une question de patience. Les plus expérimentés, parmi les élus de l'opposition, font toute confiance au gouvernement pour leur redonner du grain à moudre et, du même coup, le punch nécessaire à cela. Cette attente peut être plus ou moins longue, elle n'est jamais déçue.

Se réjouir du malheur d'autrui est laid mais humain. Plus tôt il frappe la majorité, plus vite l'opposition s'en trouve requinquée. Sans aller jusqu'à désirer que les orages se lèvent, toute intempérie politiquement exploitable est bonne à prendre. Rien d'étonnant, dès lors, à ce qu'elle fasse flèche, ou feu, de tout bois. La gauche s'est emparée de la canicule à l'été 2003 avec aussi peu de vergogne que la droite, à l'automne 1997, avait exploité la paralysie consécutive au conflit des routiers. Toujours est-il que, une fois franchi le cap à partir duquel la critique redevient possible, et peut-être même audible, alors, le bonheur jusqu'ici entrevu explose dans un jaillissement de joies vives et variées, de plaisirs petits ou grands mais jamais négligés qui, pendant plusieurs années, feront alterner l'euphorie avec la jubilation, au Parlement comme hors celui-ci.

Le ton change dans les débats. La suffisance de la majorité a atteint ses limites, ce qui laisse libre cours à la verve de l'opposition. La dialectique du trop ou pas assez (les décisions sont taxées d'excès d'idéologie dans un cas, de manque d'ambition dans l'autre) se substitue d'elle-même à tout effort de recherche de pertinence. Les amendements ne se donneront pas même la peine de paraître vouloir améliorer le texte, seulement de le contredire. Peu importe qu'ils soient ineptes

ou démagogiques, leur propos n'est pas de contribuer à légiférer mais seulement de traduire le dogme que tous professent, réunis chacun son tour dans une même foi : quand on est dans l'opposition, on s'oppose².

Seules des périodes de crise internationale, guerre du Golfe, du Kosovo, d'Irak, estompent les lignes, pour le plus grand malaise de tous, mais heureusement elles n'ont qu'un temps et un objet limités, au-delà desquels on peut à nouveau en découdre.

152 Pour les députés, principalement communistes ou, aujourd'hui, écologistes, qui n'appartiennent pas à des formations pouvant aspirer à diriger l'État ou le gouvernement, siéger dans la majorité ou dans l'opposition fait une différence moins grande puisque, même dans le premier cas, ils conservent une aptitude à se singulariser que leur envient leurs collègues. Mais, pour les autres, le changement est immense. Plus de précautions à prendre, plus de retenue à conserver, ni réalisme ni expérience ne viennent mettre de freins importuns à la libre expression. Rien ne s'oublie plus vite et avec plus d'enchantement que la culture de gouvernement, exigeante et rigide. Et quand la majorité en fait l'observation amère, l'opposition la réfute, drapée dans sa dignité et le rappel de ses états de service passés.

En commission comme en séance, le ton est au ricanement. Si l'on sent le gouvernement maladroit et l'opinion complice, l'on pourra même se lancer dans l'une de ces opérations d'obstruction qui forgent le sentiment de camaraderie des résistances partagées. L'on comptera les heures de présence, les amendements défendus contre toute raison, les incidents astucieusement provoqués comme autant de faits d'armes dont on assommera ensuite la famille et dont, des années après, à la buvette, les nouveaux venus subiront la narration épique.

Dès que l'occasion s'en présente, quitte parfois à la provoquer inutilement, l'on sollicitera le Conseil constitutionnel, dans l'espoir que celui-ci pourra sanctionner ce qui alors sera présenté comme l'impéritie, généralement liberticide, de la majorité et du gouvernement.

Tout ceci explique assez bien que la revendication d'un statut de l'opposition dépasse rarement le discours de circonstances. D'ores et

2. S'il a pu en aller différemment au cours de la IX^e législature, à partir de 1988, c'est parce que la situation de majorité relative permettait à l'opposition de faire adopter certains de ses amendements, y compris significatifs. Cela s'est effectivement produit à d'assez nombreuses reprises, non sans créer une sorte de trouble chez les députés de l'opposition, qui aspiraient à retrouver au plus vite le repos de l'âme qu'offrent les situations bien classiquement manichéennes.

déjà elle dispose de droits qui, s'ils étaient réunis dans un même texte, montreraient celui-ci assez dense³. Ce qui pourrait et devrait être ajouté⁴ se heurte paradoxalement au fait que cela confierait des responsabilités à l'opposition. D'un côté, c'est en confiant des responsabilités à l'opposition qu'on la rend responsable⁵, d'un autre côté, cette même opposition, quelle qu'elle soit, craint le marché de dupes dans lequel l'avantage qu'elle retirerait serait nettement moins substantiel que le sacrifice qu'elle ferait du confort moelleux que lui procure son irresponsabilité⁶. Dans celui-ci elle se complaît, parfois elle se vautre, de sorte que la mise en cause de son manque de moyens s'opère toujours *mezzo voce*, assez fort pour qu'elle soit entendue, pas assez pour risquer qu'elle soit écoutée.

Ainsi immunisés contre toute obligation d'avoir à se montrer sérieux, le député de l'opposition peut jouir l'esprit libre de sa situation privilégiée. C'est décontracté qu'il arrive au Palais-Bourbon, distrait qu'il siège en commission, gourmand qu'il pénètre en séance. À peine a-t-il besoin de tenter de mettre les rieurs de son côté tant il est déjà rieur lui-même, comme le sont ses amis. Une fois pour toutes, il estime que son seul devoir est la critique, aussi virulente que possible, à laquelle il emploiera joyeusement toutes ses ressources, y compris la mauvaise foi dont les pires manifestations ne sont pas vécues comme un vilain procédé mais comme une bonne farce.

Certes, il pourrait s'adonner à l'exercice d'un contrôle sérieux, comme font souvent ses collègues étrangers⁷, mais si ce contrôle peut nuire au gouvernement la majorité ne le laissera pas opérer tandis que s'il ne doit profiter qu'au meilleur fonctionnement des administrations et à la meilleure utilisation des fonds publics, il n'est pas jugé assez gratifiant pour mériter la peine.

153

3. Financement public des partis et campagnes, participation au Bureau des assemblées et de leurs commissions, droit d'initiative, droit de tirage sur l'ordre du jour, droits d'accès au juge constitutionnel, droit de parole dans les médias audiovisuels...

4. Comme, par exemple, la présidence de la moitié des commissions, dont celle des finances.

5. À cet égard, l'exemple des vice-présidences est très illustratif: les présidents de séance issus de l'opposition veillent le plus souvent à adopter dans la conduite des débats un comportement irréprochable.

6. Le 17 juin 1981, Pierre Mauroy avait annoncé son intention de répartir les présidences de commissions à la représentation proportionnelle des groupes et s'était heurté au refus hautain de l'opposition de l'époque (Pierre Avril, Jean Gicquel, «Chronique constitutionnelle française», *Pouvoirs*, n° 19, p. 180).

7. Que l'on songe, par exemple, au fonctionnement de la commission britannique de contrôle des comptes publics ou aux équivalents allemands ou scandinaves.

Sorti du Palais-Bourbon et retourné dans la circonscription, c'est presque meilleur encore. L'on peut enfin, sans crainte ni autocensure, abonder dans le sens de quiconque se plaint de quoi que ce soit. Comme les sujets de mécontentement manquent rarement, tout comme ceux disposés à les exprimer, l'on n'est jamais en peine de trouver des interlocuteurs, que l'on peut même se borner à simplement écouter. Bien sûr, ils ont parfois l'inélégance de mettre en cause la politique passée, aux temps anciens où l'on siégeait dans la majorité, mais il est d'autant plus aisé de prétendre avoir médité les erreurs et pouvoir faire mieux la prochaine fois que l'on sait n'avoir pas à en administrer la preuve immédiate. De ce fait, loin de redouter la rencontre avec des électeurs insatisfaits, toujours plus fréquents que les autres, l'on va au-devant d'eux avec avidité.

154

Tout, néanmoins, n'est pas que positif. D'abord il faut attendre que son camp se relève de l'impopularité qui avait provoqué sa défaite. Puis viendra le temps où il faudra songer sérieusement à se préoccuper de reconquête. Mais, entre les deux, qui recouvrent en gros la première et la dernière année de la législature, c'est dans l'ataraxie que le député de l'opposition passe à peu près trois ans. La croyance, imprudente, en une sorte d'automatisme de l'alternance, berce une douce euphorie. Les soucis ne sont pas seulement loin de soi, ils pèsent sur l'adversaire, ce qui double le plaisir. Qui, dans sa vie, peut ainsi anticiper plusieurs années d'une joie à peu près sans mélange ? Hélas, le sort est capricieux et la victoire menace. Seuls les néophytes et les innocents la voient se profiler avec ravissement. Les autres savent bien qu'elle sonnera le glas d'un délicieux bonheur.

R É S U M É

Le député de la majorité est voué à un rôle suffisamment exigeant et ingrat pour que la satisfaction de la victoire collective s'évanouisse rapidement au profit de la servitude et de la frustration individuelles. Elles sont d'autant plus pénibles que le député de l'opposition lui inflige le spectacle de son propre bonheur, détaché de toute contrainte, de tout souci de responsabilité, qui gagne à la défaite de son camp plus qu'une consolation, un véritable épanouissement.

CHRONIQUES

PIERRE ASTIÉ
DOMINIQUE BREILLAT
CÉLINE HISCOCK-LAGEOT*

REPÈRES ÉTRANGERS

(1^{er} JUILLET – 30 SEPTEMBRE 2003)

ALLEMAGNE

30 juillet et 24 septembre 2003. **Laïcité.** La Cour constitutionnelle estime à l'unanimité que le port du foulard sur son lieu de travail ne peut être une cause de licenciement (1 BvR 792/03) et que le licenciement pour cette raison porte atteinte aux articles 2 al. 1, 12 al. 1 en liaison avec l'article 19 al. 3 de la Loi fondamentale. Deux mois plus tard, par 5 voix contre 3, elle autorise une enseignante d'origine afghane, Fereshta Ludin, à porter le voile, considérant que les autorités du Land ont violé les articles 33 al. 2 et 3 et 4 al. 1 et 2 de la Loi fondamentale. Mais la Cour affirme que les Länder peuvent élaborer des lois pour restreindre cette liberté. Si elle a rendu une décision en faveur de l'enseignante, c'est que le Land de Bade-Wurtemberg n'avait adopté aucune législation à cet effet. Dans leur opinion dissidente, les juges Jentsch, Di Fabbio et Mellinshof estiment que l'arrêt « laisse une question constitutionnelle fondamentale sans réponse » (2 BvR 1436/02) (*La Croix*, 25 septembre 2003; *Libération*, 23-

24 août et 25 septembre 2003; *Le Monde*, 26 septembre 2003; www.bverfg.de).

159

BELGIQUE

1^{er} août et 24 septembre 2003. **Compétence universelle.** À la suite des pressions américaines et israéliennes, le Sénat accepte définitivement la loi limitant le champ d'application de la compétence universelle. Ce texte avait été inscrit en urgence à l'ordre du jour du Parlement. Pour que des poursuites soient possibles, il faudra un lien avec la Belgique (auteur des faits ou victime belge ou résidant en Belgique).

Le 24 septembre, un arrêt de la Cour de cassation met fin aux poursuites contre Ariel Sharon, George Bush et Colin Powell. La veille, les poursuites avaient été abandonnées contre le général Tommy Franks, commandant de la coalition en Irak (*Libération*, 14 juillet, 2-3 août et 25 septembre 2003; *Le Monde*, 15 juillet, 3-4 août et 27 septembre 2003; *Courrier international*, 24 juillet 2003).

* Université de Poitiers – UMR 6567 CECOJI.

CHYPRE

14 juillet 2003. **Union européenne.** Chypre est le seul des nouveaux membres de l'Union européenne dans lequel l'adhésion n'est pas approuvée par référendum. C'est le Parlement qui ratifie le traité le 14 juillet à l'unanimité par un vote à main levée (*Le Monde*, 16 juillet 2003).

CORÉE DU NORD

160 4 août 2003. **Élections législatives.** Les 687 candidats uniques – dont Kim Jong Il – présentés par le Front démocratique pour la réunification de la patrie qui réunit le Parti des travailleurs de Corée, le Parti social-démocrate coréen et le Parti chondoïste Chongu, sont réélus avec 100 % des voix dans les 687 circonscriptions. La participation a été de 99,9 %... (*Le Figaro*, 5 août 2003).

ESPAGNE

30 août 2003. **Parti populaire.** José Maria Aznar Lopez propose le vice-président du gouvernement, Mariano Rajoy Brey, 48 ans, pour lui succéder et mener le Parti populaire aux élections législatives de mars 2004 et le remplacer à la tête du gouvernement en 2005. Il est considéré comme un « clone » du Premier ministre et a été préféré au ministre de l'Économie Rodrigo Rato Figaredo, 54 ans (*Libération*, 1^{er} septembre 2003; *Le Monde*, 2 et 5 septembre 2003).

1^{er} septembre 2003. **Franquisme.** Ramon Serrano Suñer décède à Madrid à 101 ans. Époux de Ramona Polo, sœur de Carmen Franco épouse du Caudillo,

il était membre de la CEDA, parti de Gil Robles. Député de 1933 à 1936, ami de José Antonio Primo de Rivera, il prépara le coup d'État militaire du 18 juillet 1936 et fut nommé ministre de l'Intérieur en 1938. Président de la Phalange espagnole et des juntes d'offensive national-syndicalistes, il fut ministre des Affaires étrangères de mai 1941 à septembre 1942, date à laquelle Franco se sépara de ce prohitlérien, leurs relations s'étant envenimées (*Le Monde*, 5 septembre 2003).

ESTONIE

14 septembre 2003. **Référendum.** Douze ans après le retour à l'indépendance, les Estoniens entendent marquer leur attachement à l'Europe. 66 % d'entre eux votent en faveur de l'adhésion de leur pays à l'Union européenne (UE). Pourtant, le Parti centriste, l'une des principales formations politiques, avait appelé à voter non (*Le Figaro*, 13-14 et 15 septembre 2003; *Libération*, 11, 13-14 et 15 septembre 2003; *Le Monde*, 10 décembre 2002, 14-15 et 16 septembre 2003).

	voix	en %
Inscrits	868 214	
Votants	555 834	64,02
Nuls	2 690	
Suffrages exprimés	553 144	
OUI	369 700	66,84
NON	183 444	33,16

ÉTATS-UNIS

29 septembre 2003. **UNESCO.** Les États-Unis reviennent à l'UNESCO qu'ils avaient quittée en 1984, suivis par le Royaume-Uni et Singapour, afin de protester contre la gestion de cette organisation internationale et certaines de ses prises de position. Seul Singapour n'est pas revenu (*Libération*, 30 septembre 2003; *Le Monde*, 30 septembre 2003).

GRANDE-BRETAGNE

1^{er} juillet 2003. **Chasse.** On pensait qu'il n'y avait qu'en France que la chasse entraînait des débats politiques passionnés. Il en est de même au Royaume-Uni. Le 1^{er} juillet, Tony Blair enregistre une défaite aux Communes où plus de 300 députés travaillistes dont 7 membres du gouvernement décident d'enfreindre la discipline parlementaire et se prononcent pour l'interdiction totale de la chasse à courre alors que le projet du ministre des Affaires rurales n'interdisait que la poursuite du lièvre et du chevreuil mais conservait l'hallali contre le renard. Goupil est sauvé (*Libération*, 2 juillet 2003).

GRÈCE

4 septembre 2003. **Mont Athos.** Le Parlement européen demande à la Grèce de mettre fin à l'interdiction faite aux femmes d'accéder au mont Athos (la sanction en cas d'infraction est de 12 mois de prison) depuis l'*abaton*, texte de 1050 qui en interdit l'accès à « toute femme, tout enfant, tout eunuque et tout visage lisse ». Pour le Parlement européen, cela viole le principe d'égalité entre les sexes et la libre circulation dans

l'Union européenne. Une première demande avait déjà été rejetée en janvier par le gouvernement grec, car le statut de cette « république monastique » est inclus dans les traités européens (*Libération*, 5 septembre 2003).

MALTE

14 juillet 2003. **Union européenne.** Malte met un point final à la procédure d'adhésion à l'Union européenne avec l'autorisation de ratification donnée par le Parlement. Les citoyens avaient déjà exprimé leur approbation par référendum (*Libération*, 14 juillet 2003).

161

SUÈDE

10 septembre 2003. **Assassinat politique.** On ne manquera pas de faire le rapprochement entre l'assassinat d'Olof Palme en février 1986 et celui d'Anna Lindh, ministre des Affaires étrangères favorable à l'euro, le 10 septembre, dans un grand magasin de Stockholm et décédée le lendemain. Elle était considérée comme la fille spirituelle d'Olof Palme. Un suspect d'origine serbe, malade mental, a été arrêté. Jan O. Kalsson assure son intérim aux Affaires étrangères (*La Croix*, 12 septembre 2003; *Libération*, 11, 13-14, 15 au 19-20, 25 septembre 2003; *Le Monde*, 12 au 14-15, 17, 18, 20, 24, 26, 28-29 septembre 2003).

14 septembre 2003. **Référendum.** Le non à l'euro l'emporte largement avec 56,1 % contre 41,8 % de oui. L'adoption avait été pourtant préconisée par le Premier ministre, Göran Persson, et sa ministre des Affaires étrangères, Anna Lindh, assassinée à quatre jours du scrutin. La grande agressivité de la campagne

a aussi surpris. Elle a révélé une coupure du pays : le Sud, Stockholm, les hommes et les classes moyennes étant favorables à l'euro alors que le Nord, la province, les femmes, les jeunes, les ouvriers ont rejeté l'euro.

Le grand vainqueur de cette consultation est la leader des centristes, Maud Lofsson, opposée à l'Union européenne.

La Scandinavie est rétive à l'euro. Le 26 septembre 2000, les Danois avaient refusé l'euro par 53,1 % des voix (*Le Figaro*, 2, 6-7, 10, 12 au 16 septembre 2003; *Libération*, 30 janvier, 9 mai, 12 juin, 21 juillet, 28 août, 2 et 16 septembre 2003; *Le Monde*, 8 mai, 22 août, 2, 9, 13 au 17 septembre 2003; *Courrier International*, 21 août, 11, 18 septembre; www.ifes.org).

	voix	en %
Inscrits	7 076 394	
Votants	5 746 032	81,2
Blancs	118 249	
Nuls	26 892	
Suffrages exprimés	5 700 891	
OUI	2 389 658	41,78
NON	3 211 233	56,15

UNION EUROPÉENNE

1^{er} juillet 2003. **Présidence.** C'est le tour de l'Italie d'assurer la présidence de l'Union européenne. Les débuts connaissent un certain nombre de dérapages verbaux.

9 juillet 2003. **Banque centrale européenne.** Le mandat du premier président de la Banque centrale européenne, Wim Duisenberg, prend fin. Il doit être

remplacé par le Français Jean-Claude Trichet. Celui-ci est auditionné par le Parlement européen le 11 septembre 2003 (*Libération*, 11 septembre 2003).

10 juillet 2003. **Constitution.** La convention sur l'avenir de l'Europe chargée d'élaborer une « constitution » prend fin le 10 juillet. Le projet définitif est remis par le président Valéry Giscard d'Estaing le 18 juillet.

Le 17 septembre 2003, la Commission émet un avis négatif.

La prochaine étape sera la conférence intergouvernementale qui doit ouvrir à Rome le 4 octobre 2003. Le Premier ministre italien Silvio Berlusconi aimerait que tout puisse se conclure avant la fin de l'année afin qu'il y ait un nouveau traité de Rome. Mais l'opposition du président de la Commission Romano Prodi et des petits et moyens États rend ceci difficile. Le traité devra être ratifié par les 25 États. Si un seul des pays le rejette, la « Constitution » devra être renégociée (*Libération*, 10, 11, 18 juillet, 18 septembre 2003; *Le Monde*, 11, 12, 20-21 juillet, 19 septembre 2003; *Courrier International*, 24 juillet 2003).

Vatican

28 septembre 2003. **Sacré Collège.** Au cours du 9^e consistoire de son pontificat, Jean-Paul II créé 31 cardinaux, dont 3 Français. Parmi ceux-ci, 26 rejoignent les 109 électeurs du pape. L'état de santé du pape alimente les rumeurs et donne toute son importance à ces nominations. Selon le code de droit canonique, les cardinaux « constituent un collège particulier auquel il revient de pourvoir à l'élection du Pontife romain » (can. 349). Mais depuis une décision de

Paul VI en novembre 1970, seuls ceux âgés de moins de 80 ans participent au conclave.
Les Occidentaux représentent 59 % des

électeurs, les Européens constituant 48 % du collège et les Italiens 17 % (Libération, 29 et 30 septembre 2003; Le Monde, 30 septembre 2003).

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1^{er} JUILLET – 30 SEPTEMBRE 2003)

REPÈRES

- 2 juillet. « Un vent de réforme souffle, mais pas assez fort », déclare M. Seillière dans un entretien au *Monde*.
- 4 juillet. M. Colonna, assassin présumé du préfet Érignac, est arrêté dans une bergerie en Corse.
- 11 juillet. Ouverture à Lille de la première école musulmane.
La cour d'assises spéciale rend son verdict à propos de l'assassinat du préfet Érignac.
- 20 juillet. « L'UMP est un véritable étouffoir... un parti-charentaises », déclare M. Ayrault dans *Le Journal du dimanche*.
- 24 juillet. M. Corbet, ancien PDG d'Air Lib, est mis en examen, à la suite de la saisine du parquet par la commission d'enquête.
Le Parlement vote le projet de loi portant réforme des retraites après l'adoption par le Sénat des conclusions de la CMP.
- 31 juillet. La France présente ses excuses au Brésil à propos de l'envoi d'un avion militaire à Manaus, en vue d'une éventuelle libération de M^{me} Ingrid Bettancourt.
- 2 août. Libération conditionnelle de M. Bové.
- 5 août. L'État prend 31,5 % du capital d'Alstom. Ce projet se heurtera à un refus de la Commission européenne.
- 6 août. Le docteur Pelloux, urgentiste à Paris, alerte les pouvoirs publics sur la crise sanitaire consécutive à la canicule.
- 8 août. M. Bové déclare au rassemblement altermondialiste du Larzac : « Septembre doit être non pas chaud mais brûlant. »
- 11 août. M. Hollande met en cause le gouvernement à propos de la crise sanitaire.
- 23 août. M. Raffarin ouvre au Stade de France à Saint-Denis les championnats du monde d'athlétisme. Il est sifflé.
- 3 septembre. MM. Chirac et Delanoë assistent, à Thiais, à l'enterrement des personnes âgées non réclamées par leur famille.
- 16 septembre. À la demande du Premier ministre, le bureau politique de l'UMP reporte l'organisation des mouvements.
- 17 septembre. M. Baudis est innocenté par son accusatrice dans l'affaire Alègre.
- 21 septembre. Aux journées parlementaires de l'UDF, M. Bayrou affirme :

« Quand on décide seul, on est forcément amené à se tromper... Notre liberté de parole n'est pas un droit, elle est un devoir. »

24 septembre. Dans le cadre des rencontres sénatoriales de la justice, le président Poncelet exprime le souhait que les parlementaires puissent procéder « tous les quatre ou cinq ans » à une évaluation des textes qu'ils ont votés.

29 septembre. Un décret du président de la République nomme M. Millon, ancien ministre et ancien président de région, ambassadeur auprès de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) à Rome.

166

AMENDEMENT

– *Bibliographie*. L. Chevalier, « Le pouvoir d'amendement des parlementaires en matière financière au regard de la LO du 1^{er}-8-2001 relative aux lois des finances », *RFFP*, n°82, 2003, p.115; A. Pariente, « Le droit d'amendement parlementaire en matière financière. La réforme de la LO du 1^{er}-8-2001 est-elle en péril? », *JCP*, 2003, I, 155; J.-É. Schoettl, « L'amendement *Sortie d'agglomération* devant le Conseil constitutionnel », *ibid.*, 22-7; « Cavaliers législatifs », *PA*, 22-9; P. Türk, « L'encadrement jurisprudentiel du droit d'amendement parlementaire en matière des lois visées à l'article 53 C », *PA*, 2-9.

– *Cavaliers législatifs*. Le Conseil constitutionnel a sensiblement assoupli sa jurisprudence quant au lien d'un amendement avec le texte (cette *Chronique*, n°104, p.176) et la décision 472 DC du 26-6 est un nouvel exemple de ce libéralisme. L'article 64 de la loi 2003-590 du

2-7 « Urbanisme et habitat » (*JO*, 3-7), introduit par amendement au Sénat en première lecture, qui permet à une commune de se retirer d'une communauté d'agglomération pour adhérer à une autre, était considéré par les sénateurs socialistes comme sans rapport avec l'objet de ladite loi; mais le développement urbain figurant parmi les compétences des communautés d'agglomération, l'article 64 « n'est pas dépourvu de lien avec le projet déposé ». Quant à la rupture de l'égalité entre les communes de la communauté, également invoquée, la situation particulière des communes autorisées à se retirer justifie ce traitement différent (ce sont les communes attraites dans la communauté sans leur accord).

En revanche, le Conseil n'a trouvé aucune justification à deux autres amendements. D'une part, l'article 139 de la loi 2003-706 du 1^{er}-8 de sécurité financière concernant la procédure disciplinaire des fonctionnaires du Sénat (interdiction de recourir à l'assistance d'un avocat) a ainsi été déclaré sans lien avec le projet et censuré par la décision 479 DC, sans qu'il soit besoin d'examiner la contestation au fond. D'autre part, l'article 9 de la loi 2003-708 du 1^{er}-8 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives (*JO*, 2-8) qui validait des actes réglementaires modifiant le taux de remboursement de certains médicaments a également été jugé par la décision 481 DC dépourvu de tout lien avec le projet déposé.

Enfin, le Conseil s'est abstenu de soulever d'office la régularité d'adoption d'une disposition issue d'amendement: l'article 76 de la loi « Urbanisme et habitat » précitée qui concerne le jardin du Luxembourg. Mais l'amendement *Château de Versailles* (art. 60 de la

« loi Borloo » du 1^{er}-8) ne lui a pas été déféré.

– *Usage sénatorial.* Le débat au Sénat, en juillet, sur le projet de loi de réforme des retraites (cette *Chronique*, n°107, p.167) n'a pas donné lieu à obstruction comme à l'Assemblée nationale (*ibid.*, p.182), dès lors que le groupe communiste, notamment, a souhaité rester « sénatoriquement correct » en ne multipliant pas les amendements au-delà d'un seuil raisonnable. De ce point de vue, 1 153 amendements ont été déposés, soit un dixième par rapport aux députés, 1 090 examinés (15 amendements par heure), et 131 adoptés. L'article 40 C a été opposé à 233 d'entre eux (133 CRC, 63 S, 16 UC et 14 UMP, notamment) (Service de la séance).

– *Record absolu.* Au cours de la session ordinaire et de la session extraordinaire, 34 036 amendements ont été examinés à l'Assemblée, soit le tiers des amendements déposés sous la précédente législature : 12 805 étaient relatifs à la réforme des modes de scrutin régional et européen et 11 153 portaient sur la réforme des retraites. Un record a été atteint, au surplus, s'agissant des amendements débattus : 8 679 (réforme des retraites). Au final, 2 835 amendements ont été adoptés (*Le Figaro*, 25-7).

V. *Assemblée nationale. Congrès du parlement. Conseil constitutionnel. Sénat.*

ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Bibliographie.* Bilan de session 2002-2003, *BAN*, 2003.

– *RAN.* 13^e éd., mise à jour, juillet 2003.

– *Administration.* Le bureau, réuni le 10-7, a admis à la retraite, à compter du 6-10, M. Jean-Louis Pezant, secrétaire général de l'Assemblée et de la présidence (cette *Chronique*, n°104, p.176), l'honorariat de son grade lui étant conféré, M. Yves Michel, actuel directeur général des services législatifs, a été désigné pour le remplacer (*BAN*, 39, p.28).

– *Accès et circulation.* Conformément à la décision du collège des questeurs (cette *Chronique*, n°107, p. 167), un arrêté du bureau du 10-7 modifie l'article 26 IGB (*RAN*, p. 238).

– *Fronton.* Des visages féminins ont illustré « la République métissée » (*Le Monde*, 13-14 juillet) (cette *Chronique*, n°88, p. 160).

– *Locaux affectés au château de Versailles.* L'article 60 de la loi 2003-710 du 1^{er}-8 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (loi Borloo) en dresse un état descriptif sous forme d'une annexe (I) dans l'aile du Midi ; l'aile des ministres Sud, le pavillon des Roulettes et le pavillon de Monsieur (nouvel art. 2 de l'ord. du 17-11-1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires) (p.13295). Quand une expertise de la Cour des comptes provoque la réaction de la questure !

V. *Bicamérisme. Conseil économique et social. Opposition. Parlement. Parlementaires. Parlementaires en mission.*

AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Bibliographie.* G. Canivet, « La responsabilité des juges en France », *Com-*

mentaire, n° 103, 2003, p.637; C. Coleno et J.-J. Barbiéri, « *De minimis curat praetor*. À propos du juge de proximité », *PA*, 22 et 23-7; J.-D. Nuttens, « Le mandat d'arrêt européen », *Regards sur l'actualité*, La Documentation française, n° 292, juin-juillet, p.75; J.-P. Duprat, « La représentation, le législateur et le juge », in *Le Concept de représentation dans la pensée politique*, PUAM, 2003, p.469.

V. Engagement international.

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

168

– *Bibliographie*. B. Pacteau, *Le Conseil d'État et la Fondation de la justice administrative française au XIX^e siècle*, PUF, 2003.

BICAMÉRISME

– *Bibliographie*. Sénat (Service de la séance), bilans de la séance publique pour la session ordinaire 2002-2003.

– *Bilan de la session ordinaire 2002-2003*. Le bilan établi par le Service de la séance du Sénat témoigne du bon fonctionnement du bicamérisme. Sur les 41 lois (hors conventions) adoptées durant la session ordinaire 2002-2003, 32 l'ont été par le jeu normal de la navette et 9 après commission mixte paritaire, toutes les CMP ayant abouti, de sorte que l'Assemblée nationale n'a pas eu à statuer définitivement (durant la session 2000-2001, il y avait eu 25 CMP et 18 « derniers mots » de l'Assemblée). En outre, 92 % des amendements adoptés par le Sénat ont été repris par l'Assemblée, contre 50 % en 2000-2001. Deux lois constitutionnelles figurent dans cet ensemble et

43 autorisant la ratification d'engagements internationaux. Au surplus, 14 lois sont d'origine parlementaire, dont 8 issues du Sénat.

V. Assemblée nationale. Sénat.

– *Dépôt et priorité*. Le projet de LO relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales a été examiné en priorité par les députés (Rapport Piron, n°955), en raison de son objet qui, selon le Conseil constitutionnel (2003-478 DC), consiste à « expérimenter localement des normes nouvelles dans la perspective de leur éventuelle intégration dans la législation nationale ». En revanche, le projet de LO relatif au référendum local a été soumis, en priorité, au Sénat (Rapport Hoeffel, n°315), au motif que son objet précise « les conditions dans lesquelles sont organisées les procédures conduisant à la prise de décision dans le domaine de compétence que détiennent les collectivités territoriales » (2003-482 DC). En l'occurrence, ce projet avait effectivement pour « principal objet l'organisation » de ces dernières, au sens de l'article 39 al. 2 C (rédaction de la LO du 28-3-2003) (cette *Chronique*, n°106 p.170).

V. Assemblée nationale. Sénat.

CODE ÉLECTORAL

V. Sénat.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie*. Chr. Boutin et F. Rouvillois (dir.), *Décentraliser en France*, F.-X. de Guibert, 2003; P. de Deckker et

J.-Y. Faberon (dir.), *L'État pluriculturel et les Droits aux différences*, Bruxelles, Bruylant, 2003; F. Lichère, «Droit local et droit privé», *PA*, 17-7; J. Robert, «Ne manier le référendum qu'avec prudence...», *RDP*, 2003, p.915; «L'organisation décentralisée de la République» (dossier), *RFDA*, 2003, p.661; J.-É. Schoettl, «La LO relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales devant le CC», *PA*, 30-9.

– *Avis des assemblées territoriales des COM (art. 74 C)*. En raison de leur «nature», a relevé le Conseil constitutionnel, les LO relatives à l'expérimentation par les collectivités territoriales (2003-478 DC), d'une part, et au référendum local (2003-482 DC), d'autre part, n'avaient pas à recueillir, au préalable, l'avis desdites assemblées.

– *Consultation locale*. La première application du nouvel article 72-1 C (cette *Chronique*, n°106, p.178) s'est soldée par un échec. Le projet de collectivité unique en Corse (*ibid.*, n°107, p.169) a été repoussé par 50,9% des suffrages exprimés (*Le Monde*, 8-7).

– *Coopération décentralisée franco-allemande*. En présence de M^{me} Lenoir et M. Bury, ministres délégués aux Affaires européennes, la première réunion s'est tenue, le 9-7, en vue de préparer la conférence qui réunira, à Poitiers, en octobre, l'assemblée des régions françaises et des *Länder* allemands (*BQ*, 10-7).

– *Coopération transfrontalière*. Le décret 2003-649 du 9-7 porte publication de l'accord relatif à l'extension du champ d'application de l'accord du 23-1-1996 au canton suisse de Schaffhouse signé en 2002 (p.12097) (cette *Chronique*, n°106, p.172).

– *Droit local alsacien-mosellan*. Les cultes non reconnus par l'État peuvent se voir attribuer des subventions par les communes, notamment pour le financement des lieux de culte (art. L. 2541-12, 10^e, CGCT), observe le ministre de l'Intérieur, «dès lors qu'un besoin des habitants de la commune présente un intérêt général» (AN, Q, p.5666).

– *Expérimentation*. En application de l'article 72 C (rédaction de LC du 28-3-2003) (cette *Chronique*, n°106, p.188), la LO 2003-704 du 1^{er}-8 a été promulguée (p.13217), faisant suite à la déclaration de conformité (2003-478 DC). À la lumière de la jurisprudence du Conseil constitutionnel (28-7-1993, *Établissements publics universitaires*. Cette *Chronique*, n°68, p.175) et au terme d'une procédure encadrée, dans l'esprit de l'article 38 C, une loi d'habilitation autorise les collectivités territoriales à déroger, à titre expérimental, aux dispositions législatives régissant l'exercice de leurs compétences. Sous cet aspect, elle en détermine le contenu, l'objet, la durée (qui ne peut excéder 5 ans), les dispositions visées et les collectivités autorisées à y participer (nouvel art. LO 1113-1, CGCT). Au vu des candidatures adressées au représentant de l'État, le gouvernement public, après vérification des critères légaux, la liste des collectivités habilitées (nouvel art. LO 1113-2). Pour l'information du public, les actes à caractère général et impersonnel entrant dans le champ d'application de l'expérimentation sont publiés au *JO* (nouvel art. LO 1113-3).

Avant la fin de l'expérimentation, le gouvernement transmet au Parlement «aux fins d'évaluation un rapport assorti des observations des collectivités» inté-

ressées parallèlement à un rapport annuel à portée générale (art. LO 1113-5).

Il appartient, en dernier lieu, au législateur, au vu de son évaluation, de décider de mettre fin à l'expérimentation; de la prolonger ou de modifier ses modalités (pour une durée qui ne peut excéder 3 ans) ou de la maintenir et de généraliser des mesures prises à titre expérimental (art. LO 1113-6).

En dernier lieu, l'article LO 1113-7 transpose l'application des dispositions précitées aux dispositions réglementaires à caractère national (v. Rapport Piron, AN, n° 955; Rapport Longuet, S, n° 408).

170

– *Le nouveau droit constitutionnel de l'outre-mer.* À propos d'une évolution possible de l'île de Saint-Martin, rattachée administrativement à la Guadeloupe depuis 1815, la ministre de l'Outre-Mer indique que le nouvel article 72-4 C autorise « le passage du régime d'identité adaptée de l'article 73 vers celui de la spécialité législative modulée de l'article 74 ». Il est envisagé que le gouvernement propose au chef de l'État l'organisation de la consultation des électeurs de cette commune en vue de son évolution (nouvel art. 72-4 C) (AN, Q, p.5859).

V. *Droit communautaire et européen.*

COMMISSIONS

– *Innovation.* M. Tessier, président de la commission de la défense nationale à l'Assemblée nationale est à l'origine d'une rencontre à Arcachon, les 8 et 9-9, appelée « l'université d'été de la défense » (BQ, 10-9).

– *Mission d'information.* Le président de la commission des affaires sociales,

M. Dubernard (UMP), a annoncé la création d'une mission d'information sur la crise sanitaire de l'été, le 26-8, en même temps que le président de l'Assemblée nationale se prononçait en faveur de la constitution d'une commission d'enquête sur le même sujet, déjà proposée par les présidents des groupes socialiste et communiste, à laquelle l'UMP devait se rallier (*Le Monde*, 28-8). La mission a procédé le 11-9 à l'audition de M. Mattei, ministre de la Santé, et le 15 à celle de M. Fillon, ministre des Affaires sociales (*ibid.*, 13 et 17 septembre).

– *Pouvoir d'investigation des rapporteurs de la commission des finances.* M. Bapt, député (S), rapporteur spécial sur le budget de la santé, semble avoir obtenu gain de cause, après avoir essuyé un refus du cabinet de M. Mattéi, le 21-8, s'agissant de documents relatifs à la crise sanitaire (*Le Monde*, 24/25-8).

COMMISSIONS D'ENQUÊTE

– *Bibliographie.* E. Vallet, « Les commissions d'enquête parlementaire sous la V^e République », *RFDC*, 2003, p.249.

– *Suites d'un rapport.* L'ex-PDG d'Air Lib, J.-Ch. Corbet, a été placé en garde à vue le 22-7 (*Le Monde*, 24-7); le président de la commission d'enquête sur les causes économiques et financières de la disparition d'Air Lib avait transmis le rapport de celle-ci au procureur de la République en vue des suites qu'il peut comporter (cette *Chronique*, n°107, p.169).

CONGRÈS DU PARLEMENT

– *Locaux.* En cas de convocation du Parlement en Congrès, « l'Assemblée natio-

nale détermine les locaux nécessaires à cette réunion. Ces locaux sont mis gratuitement à la disposition du Parlement » (nouvel art. 2 de l'ord. du 17-11-1958, rédaction de la « loi Borloo » du 1^{er}-8) (p.13296). Cependant « les locaux de l'aile du Midi affectés à l'établissement public du musée et du domaine de Versailles ne peuvent recevoir aucune modification qui serait susceptible de gêner la tenue d'un Congrès » (annexe III).

V. *Assemblée nationale. Révision de la Constitution. Sénat.*

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie.* ACCPUF, « Les relations entre Cours constitutionnelles et Cours suprêmes : rapport français », *Bulletin*, n° 3, 2003, p.53 ; Cl. Beaumont, *Réformisme constitutionnel et Conseil constitutionnel*, mémoire, Paris-I, 2003 ; Chr. Geslot, « La loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République devant le CC », *RDP*, 2003, p.793 ; J.-P. Camby, « Supra-constitutionnalité : La fin d'un mythe », *ibid.*, p.671 ; L. Favoreu, « L'injusticiabilité des lois constitutionnelles », *RFDA*, 2003, p.792 ; L. Philip, « Le procès équitable dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *RFFP*, n° 83, 2003, p.11 ; Th. di Manno, « Les divergences de jurisprudence entre le CC et les juridictions ordinaires suprêmes », in P. Ancel et M.-C. Rivier (dir.), *Les Divergences de jurisprudence*, Université de Saint-Étienne, 2003, p.185.

– *Chr. PA*, 18 et 19-9 ; *RFDC*, 2003, p.363.

– *Notes.* F. Lichère, sous 2003-473 DC (cons. 13 à 20), *RDP*, 2000, p.1163 ;

Chr. Lazerges et D. Rousseau, 2003-467 DC, *ibid.*, p.1147 ; J.-É. Schoettl, 2003-472 DC, *PA*, 22-7 ; 2003-474, *ibid.*, 30-7 ; 2003-477, *ibid.*, 8-8 ; 2003-475 DC et 2003-476 DC, *ibid.*, 11-8 ; 2003-480 DC, *ibid.*, 9-9 ; 2003-479 DC et 2003-481 DC, *ibid.*, 22-9 ; 2003-483 DC, *ibid.*, 15-9 ; 2003-482 DC, *ibid.*, 25-9 ; 2003-478 DC, *ibid.*, 30-9.

– *Administration.* M. Régis Fraisse, magistrat de l'ordre administratif, chargé de mission au service juridique, a été nommé chef de ce service, en remplacement de M. Jacques Lauze, conseiller des services de l'Assemblée nationale, en poste depuis septembre 2001. M. Damien Chamussy, administrateur à la commission des lois à l'Assemblée, devient chargé de mission. Il rejoint M^{me} Claire Rocheteau, magistrate de l'ordre judiciaire, qui exerce la même fonction depuis février 2002 (*BQ*, 11-9).

– *Adresse au Parlement. V. Parlement.*

– *Condition des membres.* La qualité de président fondateur d'un mensuel départemental, publié à Périgueux, intitulé *La Dordogne de demain*, est-elle incompatible avec le statut de M. Guéna, président du Conseil constitutionnel ? Le Premier ministre a répondu à une question écrite d'un député, en estimant qu'« il n'apparaît pas », selon une formule prudente autant que surprenante, que cette qualité tombe sous le coup des incompatibilités... En tout état de cause, en vertu du l'article 10 de l'ordonnance du 17-11-1958... c'est au Conseil constitutionnel et à lui seul qu'il appartient d'apprécier si l'un de ses membres exerce une fonction incompatible avec cette qualité (AN, Q, p.6907). Il aurait été souhaitable, semble-t-il, de rappeler qu'il n'y a pas d'incompatibilité

« sans texte » ni « au-delà des textes » (cette *Chronique*, n° 106, p.175).

– *Contrôle de constitutionnalité*. Diverses observations, tant de fond que de forme, peuvent être présentées.

I. La majoration du droit à pension accordée aux femmes ayant élevé un enfant devrait être étendue aux hommes, estimaient les saisissants. Le Conseil constitutionnel s'y est refusé : il « ne saurait, sans outrepasser les limites des pouvoirs que lui a conférés la Constitution, adresser une telle injonction au législateur » (2003-483 DC). Si la démarche est vertueuse, elle n'en dissimule pas moins une pratique officieuse (27-12-2002, 2002-464 DC, cette *Chronique*, n° 105, p.201). Dans cet ordre d'idées, le Conseil s'autorise, cependant, à délivrer une adresse au législateur (2003-475 DC) (v. *Loi*).

Pour faire bonne mesure, le Conseil estime, en vue de satisfaire une politique de solidarité nationale en faveur des travailleurs retraités, qu'il est possible au législateur « de choisir les modalités concrètes qui paraissent appropriées... d'adopter des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité » sans priver pour autant de garanties légales l'exigence constitutionnelle.

Le Conseil a rappelé utilement que l'irrecevabilité financière découlant de l'article 40 C ne pouvait être soulevée « directement » devant lui (2003-476 DC); de la même façon que « la conformité à la Constitution d'une loi promulguée ne peut être utilement contestée qu'à l'occasion de l'examen de dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine » (2003-475 DC).

Le Conseil a examiné la loi relative

à la réforme des retraites du point de vue de son « économie générale » en estimant qu'elle avait mis en œuvre l'exigence constitutionnelle de solidarité nationale (2003-483 DC, cons. 9).

II. En la forme, conformément à sa jurisprudence (25-7-1975, *Taxe professionnelle*, *Rec.*, p.24), le Conseil constitutionnel « se prononce sur la régularité de la procédure législative au regard des règles que la Constitution a elle-même fixées ou auxquelles elle a expressément renvoyé » (17-7-2003, 2003-474 DC) (p.12336).

En outre, d'une manière rare, le Conseil qui, en temps ordinaire, cultive la concision, s'est quelque peu abandonné à la narration, à propos du principe d'égalité des sexes, en matière de droit à la retraite (2003-483 DC). Il a, à cet égard, justifié par une motivation juridique autant que sociologique le fait que les femmes salariées, ayant élevé un enfant, puissent bénéficier d'une majoration de durée de leur assurance (cons. 25).

On ne manquera pas de relever, par ailleurs, que la saisine dirigée contre la loi modifiant le régime électoral des sénateurs comportait des observations sur la loi organique modifiant la durée du mandat sénatorial (p.13043). Le Conseil n'a pas cru devoir rappeler l'exclusivité du Premier ministre, en l'occurrence (21-2-1992, « Statut de la magistrature », cette *Chronique*, n° 62, p.174).

Par ailleurs, le Conseil s'emploie une fois encore (cette *Chronique*, n°102, p.143) à faciliter la lisibilité de ses décisions, en recourant à un artifice graphique. Chaque article incriminé est désormais souligné, ainsi que les griefs articulés (2003-483 DC). Reste que le délai d'examen a été mis en cause, au moment où les recours se sont multipliés.

Saisi les 26 et 28-7, le Conseil a rendu, dès le 14-8, sa décision relative à la réforme des retraites (2003-483 DC). Le porte-parole du groupe socialiste à l'Assemblée nationale, M. Terrasse, a manifesté sa surprise: «La loi n'est jamais parfaite. Un texte qui a nécessité huit semaines de débat au Parlement aurait mérité un travail plus approfondi du Conseil constitutionnel, dont la célérité m'étonne» (*Le Monde*, 16-8). Hommage au fructueux travail de l'ombre effectué en amont par le secrétariat juridique, à dire vrai!

– *Décisions. V. tableau ci-après.*

V. Amendement. Libertés publiques. Loi. Loi organique. Sénat.

CONSEIL DES MINISTRES

– *Réunions.* Au cours des vacances estivales, le Conseil s'est réuni le 31-7, puis le 21-8. Le chef de l'État devait, à cette dernière date, faire à son issue une déclaration solennelle sur la catastrophe sanitaire (*Le Monde*, 2 et 23-8)

– *Conseil des ministres franco-allemand.* Un deuxième conseil (cette *Chronique*, n°106, p.183) s'est tenu, le 18-8, à la chancellerie fédérale à Berlin. Il a été consacré, pour l'essentiel, à une initiative de croissance.

V. Président de la République.

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

– *Avis (art. 69 C).* MM^{mes} Rastoll et Crosemarie, respectivement rapporteuses de la section du cadre de vie et de celle des finances de l'assemblée du Palais d'Iéna,

ont exposé leur point de vue, lors de l'examen du projet de «loi Borloo» d'orientation et de programmation pour la ville, devant les députés, le 10-7 (p.7284) et les sénateurs, le 22 suivant (p.5774).

V. Assemblée nationale. Sénat.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA
MAGISTRATURE

– *Administration.* Le garde des Sceaux en dresse les effectifs: deux magistrats détachés et neuf fonctionnaires dont une greffière en chef (AN, Q, p.6209).

– *Récusation.* Dans un arrêt rendu le 30-6, le Conseil d'État a annulé la sanction infligée par la formation du siège, le 19-4-2000, à un juge d'instruction, M. Murciano, faute d'avoir respecté les règles de procédure, en refusant de donner suite à une demande de récusation de l'un de ses membres (*Le Monde*, 10-7).

V. Autorité judiciaire.

CONSTITUTION

– *Bibliographie.* J.-P. Camby, «Supra-constitutionnalité: la fin du mythe», *RDP*, 2003, p.671; D. Maillard Desgrées du Loû, «Le pouvoir constituant dérivé reste souverain», *ibid.*, p. 725; «La Constitution», *JO* brochure, n° 1738, 2003; «Modernité et Constitution», Actes de l'atelier n°1 du V^e congrès français de droit constitutionnel, présentation A.-M. Le Pourhiet, *Civitas Europa*, n° 9, 2002.

V. Révision de la Constitution.

26-6	2003-472 DC. Loi urbanisme et habitat (JO, 3-7). V. <i>Amendement</i> . 2003-473 DC. Loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit (JO, 3-7). V. <i>Habilitation législative</i> .
17-7	2003-474 DC. Loi de programme pour l'outre-mer (JO, 22-7). V. <i>Libertés publiques. Loi et ci-dessus</i> .
24-7	2003-476 DC. LO portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que la composition du Sénat (JO, 31-7). V. <i>Code électoral. Élections sénatoriales. Irrecevabilité financière. Sénat et ci-dessus</i> . 2003-475 DC. Loi portant réforme de l'élection des sénateurs (JO, 31-7). V. <i>Code électoral. Élections sénatoriales. Libertés publiques. Loi. Sénat. Vote. AN, Nord, 23^e (JO, 29-7). Inéligibilité art. LO 128 du Code électoral</i> .
30-7	2003-478 DC. LO relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales (JO, 2-8). V. <i>Bicamérisme. Collectivités territoriales. Loi. Révision de la Constitution</i> . 2003-482 DC. LO relative au référendum local (JO, 2-8). V. <i>Bicamérisme. Collectivités territoriales. Référendum</i> . 2003-479 DC. Loi de sécurité financière (JO, 2-8). V. <i>Amendement</i> . 2003-481 DC. Loi relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives (JO, 2-8). V. <i>Amendement</i> .
31-7	2003-480 DC. Loi modifiant la loi 2001-44 du 17-1-2001 relative à l'archéologie préventive (JO, 2-8). V. <i>Libertés publiques. Loi</i> . 2003-477 DC. Loi pour l'initiative économique (JO, 5-8). V. <i>Libertés publiques. Loi</i> .
14-8	2003-483 DC. Loi portant réforme des retraites (JO, 22-8). V. <i>Libertés publiques. Loi. République et ci-dessus</i> .

CONSULTATION LOCALE

V. *Collectivités territoriales. Référendum*.

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

– *Bibliographie*. D. Biroste, « Contentieux des élections législatives » (décision rendue par le CC en mars et avril 2002), *PA*, 7-7; R. Schwartz, « La commune, partie à l'instance dans le contentieux de la révision des listes électorales » (concl. sur CE, 21-12-2002, *Commune de Saint-Jean-d'Eyraud, RFDA*, 2003, p.524).

– *Bilan*. À l'issue de l'examen du conten-

tieux des dernières élections législatives (cette *Chronique*, n° 107, p.171), le ministre de l'Intérieur observe que le nombre des réclamations est en baisse (162 contre 172 en 1997). 64 d'entre elles ont été rejetées sans instruction préalable dès le 25-7-2002, en raison d'irrecevabilités manifestes. Concernant les comptes de campagne, 601 cas de rejet contre 272 saisines recensées en 1997. À cet égard, le Conseil constitutionnel a rendu 19 décisions collectives concernant 474 candidats. Le nombre de candidats s'est accru : 2 880 en 1988, 6 630 en 1997 et 8 444 en 2002 (AN, Q, p.6073).

V. *Élections*.

DROIT ADMINISTRATIF

– *Bibliographie*. GA, Dalloz, 14^e éd., 2003.

DROIT COMMUNAUTAIRE ET EUROPÉEN

– *Bibliographie*. M. Clapié, *Institutions européennes*, Flammarion, 2003; O. Duhamel, *Pour l'Europe. Le texte intégral de la Constitution expliqué et commenté*, Seuil, 2003; S. Rials et D. Alland, *Constitution de l'Union européenne*, PUF, « Que sais-je? », n° 3689, 2003; Cl. Zarka, *L'Essentiel des institutions de l'Union européenne*, Gualino, 6^e éd., 2003; H. Labayle, « Le contrôle de constitutionnalité du droit dérivé de l'Union européenne. L'entraide judiciaire européenne au Palais-Royal », *RFDA*, 2003, p.442; R. Mehdi, « L'Union européenne et le fait religieux. Éléments d'un débat constitutionnel », *RFDC*, 2003, p.227.

– *Extension de la citoyenneté européenne*. Les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, inscrits sur les listes électorales complémentaires, sont habilités à participer, en leur qualité d'électeurs de la commune (art. 88-3 C), à un référendum local décidé par une commune (art. LO 1112-11, *CGCT*, rédaction de la LO du 1^{er}-8) (p.13218)

– *Transposition des directives communautaires*. Le déficit se résorbe: de 3,5 % au 15-3 à 3,3 % deux mois plus tard, « alors que le déficit moyen de transposition a augmenté de 2,1 à 2,4 % », relève la ministre déléguée aux Affaires européennes (AN, Q, p.5369) (cette *Chronique*, n° 106, p.181).

DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. Ph. Ardant, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, LGDJ, 15^e éd., 2003; D. Breillat, G. Champagne et D. Thome, *Droit constitutionnel et Institutions politiques. Exercices corrigés: Théorie générale du droit constitutionnel*; Les institutions de la V^e République, *LGDJ*, 2003; B. Chantebout, *Droit constitutionnel et Science politique*, A. Colin, 20^e éd., 2003; L. Favoreu (dir.), *Droit constitutionnel*, 6^e éd., 2003; Jean Gicquel, avec la collaboration de Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Montchrestien, 19^e éd., 2003; F. Hamon et M. Troper, *Droit constitutionnel*, 28^e éd., 2003; P. Pactet, avec la collaboration de F. Mélin-Soucramanien, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, A. Colin, 22^e éd., 2003; H. Portelli, *Droit constitutionnel*, 5^e éd., Dalloz, 2003; D. Turpin, *Droit constitutionnel*, PUF, « Quadrige », 2003; M. de Villiers, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, A. Colin, 4^e éd., 2003; E. Zoller, « Contribution à la théorie de la fédération d'États », *Aspects internationaux du droit constitutionnel*, Académie de droit international de La Haye, Martinus Nijhoff, 2003.

175

DROIT PARLEMENTAIRE

V. *Parlement*.

ÉLECTIONS

– *Campagne électorale*. Selon le ministre de l'Intérieur, « le candidat qui commence une campagne électorale sans présenter officiellement sa candidature dans le délai

légal imparti ne peut être qualifié de candidat. Il en résulte qu'il n'a pas à présenter de compte de campagne». L'obligation visée à l'article L. 52-12 du Code électoral « vise, en effet, le candidat officiellement déclaré et non le candidat potentiel » (AN, Q, p.5647). Toutefois, celui-ci peut désigner un mandataire financier (art. L. 52-4).

– *Habilitation*. La loi 2003-591 du 2-7 habilitant le gouvernement à simplifier le droit comporte un chapitre III « Mesures de simplification des procédures électorales », qui concerne le vote par procuration, l'inscription des Français établis hors de France, la participation des citoyens de l'Union européenne aux élections de 2004 au Parlement européen, compte tenu de l'élargissement de l'Union, ainsi que les formalités requises des candidats.

V. *Contentieux électoral. Libertés publiques. Vote.*

ÉLECTIONS SÉNATORIALES

V. *Libertés publiques. Sénat.*

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

– *Bibliographie*. O. Gabarda, « Vers la compétence de la juridiction administrative pour le contrôle de la réciprocité des engagements internationaux ? », *PA*, 26-8; F. Melleray, « Le refus du juge administratif de contrôler la condition de réciprocité de l'article 55 de la Constitution et l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme. CEDH, 13 février 2003 », *PA*, 18-8; « Le contrôle par voie d'exception de la régu-

larité de la ratification ou de l'approbation d'un traité ou accord international » (CE, Ass., 5-3-2003, *Agoun, PA*, 18-8).

– *Notes*. J.-F. Marchi, sous CE 7-7-2000, *Fédération nationale des associations tutélaires* (date d'entrée en vigueur d'une convention internationale), *RFDC*, 2003, p.401.

– *Condition de réciprocité (art. 55 C)*. Par arrêt rendu, le 16-2 (*Chevol c. France*), la CEDH a condamné cette dernière pour non-respect du droit à un procès équitable (art. 6 § 1 de la convention), au motif que le Conseil d'État (29-5-1981, *Rekhou, RDP*, 1981, p.1707) s'en remet, s'agissant de l'appréciation de cette condition, au ministre des Affaires étrangères. Autrement dit, la cour de Strasbourg entend tirer les conséquences de la définition d'un tribunal indépendant tant à « l'égard de l'exécutif que des parties en cause », retenue le 24-11-1994 (*Beaumartin, JCP*, 1995, I, 3823). À ce compte, le Tribunal des conflits sera mis en cause (cette *Chronique*, n° 83, p.185).

FINANCES PUBLIQUES

– *Bibliographie*. AN, « La réforme du budget de l'État: des conditions pour réussir », rapport d'information n° 1021, 2003.

V. *Parlement.*

GOUVERNEMENT

– *Bibliographie*. H. Gattegno, « Un gouvernement en désordre », *Le Monde*, 4-9; Secrétariat général du gouvernement, *Présidence de la République. Gouverne-*

ment. *Cabinets ministériels*, JO, brochure n° 1721, 2003.

– *Administration électronique*. Le Premier ministre a adressé à ses ministres une circulaire datée du 12-9 en vue de cet objectif (p.16006).

– *Comités interministériels*. Le Premier ministre a réuni les 28-7 et 3-9 des comités consacrés à l'éducation nationale. M. Ferry n'a pas été convié au second (*Le Monde*, 30-7 et 5-9). Pour la première fois depuis vingt ans, un comité interministériel sur le tourisme s'est tenu, le 9-9 (*La Lettre du gouvernement*, 11-9).

– *Continuité à éclipse*. À propos de la crise sanitaire du mois d'août, le Premier ministre a demandé à ses ministres de revoir « le système de permanence et de veille pendant les vacances ». À TF1, le 4-9, il a indiqué que « la technostructure doit être plus performante. Il faut une permanence mieux organisée dans la haute administration. Il faut aussi que l'on revoit l'organisation des vacances » (*Le Monde*, 6-9).

Le Premier ministre avait, au préalable, convoqué le 14-8 une « réunion de coordination » afin de réagir à la crise de la surmortalité (*ibid.*, 16-8).

V. Premier ministre. *Président de la République. Responsabilité gouvernementale*.

HABILITATION LÉGISLATIVE

– *Banalisation*. La loi 2003-591 du 2-7 habilite le gouvernement à « simplifier le droit » (p.11192). Une trentaine de lois et une quinzaine de codes sont concernés. Diantre !

– *Conditions*. Si l'article 38 C fait obligation au gouvernement d'indiquer avec précision la finalité des mesures qu'il se propose de prendre par ordonnances, ainsi que leur domaine d'intervention, il ne lui impose pas de faire connaître au Parlement la teneur de ces ordonnances, précise la décision 473 DC à propos de la loi 2003-591 du 2-7 (JO, 3-7) habilitant le gouvernement à simplifier le droit. D'autre part, l'urgence figure parmi les justifications du recours à l'article 38 : en l'espèce « l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire fait obstacle à la réalisation, dans un délai raisonnable, du programme du gouvernement tendant à simplifier le droit et à poursuivre sa codification [...]; cette double finalité répond à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi » sans lesquelles l'égalité devant la loi ne serait pas effective (cons. 4 et 5).

– *Réserves*. L'article 6 de la loi précitée du 2-7 habilitant le gouvernement à simplifier le droit vise à alléger les règles régissant la commande publique, en confiant notamment à la même personne la conception, la réalisation, l'exploitation et le financement d'équipements publics ou la gestion et le financement de services, ce qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle n'interdit. Toutefois, la généralisation de telles dérogations au droit commun de la commande publique risquerait de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles d'égalité devant la commande publique, de protection des propriétés publiques et de bon usage des deniers publics. Les ordonnances devront donc réserver ces dérogations à des situations répondant à des motifs d'intérêt général (urgence ou caractère

technique), prescrit la décision 473 DC qui ajoute que ledit article 6 ne saurait permettre de « déléguer à une personne privée l'exercice d'une mission de souveraineté » (cons. 18 et 19).

V. *Loi. Parlement.*

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Inviolabilité.* M. Patrick Balkany, député (UMP) des Hauts-de-Seine, a été condamné par le tribunal correctionnel de Nanterre, le 2-9, pour diffamation envers une conseillère municipale de Levallois-Perret dont il est maire (*Le Monde*, 4-9).

IRRECEVABILITÉ FINANCIÈRE

– *Règle du « préalable ».* La saisine des députés socialistes visant la loi portant réforme de l'élection des sénateurs formulait en outre des « observations sur la loi organique » dont le Conseil constitutionnel est obligatoirement saisi, et attirait son attention sur le fait que ladite loi organique résulte d'une proposition à laquelle l'article 40 C est applicable, comme l'ont relevé plusieurs orateurs lors des débats à l'Assemblée nationale : l'augmentation du nombre des sénateurs se traduirait évidemment par « l'aggravation d'une charge publique » et la proposition tombe donc sous le coup de l'irrecevabilité financière. La décision 476 DC ne se prononce pas sur l'applicabilité de l'article 40 en la matière, affirmée par les saisissants et contestée par le gouvernement au motif que les pouvoirs publics constitutionnels déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement, conformément au prin-

cipe de leur autonomie financière ; le Conseil se borne à rappeler qu'il n'examine la conformité à l'article 40 C d'une proposition ou d'un amendement que si la question de recevabilité a été soulevée devant la première assemblée saisie, en l'occurrence le Sénat ; or la question de recevabilité n'y ayant été évoquée ni lors du dépôt de la proposition ni au cours de sa discussion, le Conseil n'a pas à soulever directement l'irrecevabilité (cons. 4).

V. *Parlement.*

LIBERTÉS PUBLIQUES

– *Bibliographie.* J. Rivero et H. Moutouh, *Libertés publiques*, t. I, 9^e éd., t. II, 7^e éd., PUF, 2003 ; M.-F. Delhoste, « Liberté d'expression artistique et moralité publique, la pérennité d'un discours », *RDP*, 2003, p.891 ; R. Weclawiak, « Sécurité civile et réquisition », *ibid.*, p.1023 ; M.-D. Charlier-Dagras, « Vers le droit syndical des personnels militaires ? », *ibid.*, p.1073 ; A. Dorsner-Dolivet, « Le consentement au traitement médical : une liberté fondamentale ? », *RFDA*, 2003, p.528 ; C. Demesy, « La liberté syndicale et le droit de négociation collective des militaires », *ibid.*, p.546 ; J.-F. Flauss, « Faut-il transformer la CEDH en juridiction constitutionnelle ? », *D*, 2003, p.1638 ; « Le principe d'impartialité » (dossier), *RFDA*, 2003, p.694 ; M. Frangié, « L'ouverture dominicale des lieux de travail », *RFDC*, 2003, p.391.

– *Chr.* F. Sudre (dir.), « Jurisprudence de la CEDH : affaires françaises (2002) », *RDP*, 2003, p.689 ; L. Burgorgue-Larsen (dir.), « Jurisprudence européenne comparée (2002) », *ibid.*, p.961.

– *Notes*. P. Mouzet, sous CE 7-2-2003, *GISTI* (régime des publications étrangères), *RDP*, 2003, p.903; N. Chauvin, CEDH, 15-2-2001, *M^{me} Dahab c. Suisse* (port du foulard islamique par une enseignante), *RFDA*, 2003, p.536; Th. Pez, ord. TA Paris 3-2-2003, *SCI OBK* (droit de propriété et libertés fondamentales), *ibid.*, p.576.

– *Communication audiovisuelle*. Une délibération du 15-7 modifie le règlement intérieur du CSA (p.12285) (cette *Chronique*, n° 106, p.185). Ce dernier a adressé une mise en demeure, le 4-8, à France 2 pour appeler à nouveau son attention sur le déséquilibre constaté au cours des mois écoulés au détriment de la majorité et de l'opposition parlementaire (*La Lettre du CSA*, n° 165, p.35) (cette *Chronique*, n° 107, p.174).

– *Droit à des moyens convenables d'existence*. Le Conseil constitutionnel a fait application de ce droit prévu par le 11^e alinéa du préambule de la Constitution de 1946 lors de l'examen de la loi portant réforme des retraites (2003-483 DC): « L'exigence constitutionnelle [qui en découle] implique la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des travailleurs retraités » (cons. 7). Après avoir estimé que, « du point de vue de son économie générale, la loi déferée mettait en œuvre cette exigence sans la priver de garanties légales », cette dernière a été promulguée, le 21-8 (2003-775) (p.14310).

– *Droit à un procès équitable*. V. *Engagement international*.

– *Informatique et liberté*. Un arrêté du 24-7 porte création d'un système de ges-

tion informatisée des personnes placées sous surveillance électronique (p.14576).

La CNIL a estimé, le 26-9, que la communication à l'administration fiscale d'informations sur les abonnés aux télévisions payantes était contraire aux « principes de la protection des données, s'il s'agit d'une transmission exhaustive et systématique des fichiers » (*BQ*, 29-9).

– *Liberté d'association*. Selon l'INSEE, en 2002, 45 % des personnes de 15 ans ou plus faisaient partie d'une association, soit plus de 21 millions d'individus (*BQ*, 18-9).

– *Liberté du commerce et de l'industrie*. Une disposition visant à limiter les positions dominantes, au moyen d'un critère défini de façon suffisamment « claire et précise », n'est pas contraire à cette liberté, selon le CC (2003-474 DC).

– *Égalité des sexes*. À Mayotte, la polygamie sera prohibée aux personnes accédant à l'âge requis pour se marier au 1^{er}-1-2005; de la même façon que la répudiation unilatérale de la femme par son époux (nouveaux art. 52-2 et 52-3 de la loi 2001-616 du 11-7-2001, rédaction de la loi 2003-660 du 21-7 de programmation pour l'outre-mer, p.12320).

En dernière analyse, la terminologie accueille (cette *Chronique*, n°103, p.189) une « contrôleuse » désignée en qualité de « régisseuse d'avances » (arrêté du ministre des Finances du 23-7, p.13101) et une « agente comptable » (arrêté du ministre de la Jeunesse et de l'Éducation nationale (*ibid.*)).

– *Égalité des sexes ou égalité à rebours ?* Le Conseil constitutionnel a jugé conforme l'article 32. I de la loi portant

réforme du régime des retraites qui accorde aux femmes assurées sociales ayant élevé un enfant une majoration de leur durée d'assurance (2003-483 DC); le principe d'égalité ne valant que toutes choses égales par ailleurs. Tout en faisant observer que « l'attribution d'avantages sociaux liés à l'éducation des enfants ne saurait dépendre, en principe, du sexe des parents » (cons. 24), il n'en a pas moins cédé à un jugement de réalité en prenant en considération « les inégalités de fait dont les femmes ont été jusqu'à présent l'objet; qu'en particulier, elles ont interrompu leur activité professionnelle bien davantage que les hommes afin d'assurer l'éducation de leurs enfants (cons. 25). Une démarche afférente, au demeurant, à la logique de la discrimination positive, dès lors que les dispositions arrêtées par le législateur sont « destinées à compenser des inégalités normalement appelées à disparaître » (*ibid.*). Au détour d'une incise, le juge n'hésite pas, au demeurant, à faire observer aux saisissants que leur argument « ne ferait, en l'état, qu'accroître encore les différences significatives déjà constatées entre les femmes et les hommes au regard du droit à pension » (cons. 26). Argument contre-productif, en somme (cette *chronique*, n°106, p. 186).

– *Égalité devant la loi.* À propos de la loi portant réforme des retraites, ce principe a été invoqué à diverses reprises par les requérants. Fidèle à sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur l'avait respecté (2003-483 DC) (cons. 23). Il en est allé ainsi de l'allongement de la durée de cotisation: le calcul des droits de retraite est conditionné par l'espérance de vie après 60 ans (cons. 19); de l'attribution d'une bonification à l'ensemble des fonctionnaires

ayant élevé des enfants, sous réserve qu'ils aient interrompu leur activité (cons. 31 et 32); les dates retenues à cet effet reposant sur des critères objectifs et rationnels (cons. 33).

Cependant, selon une jurisprudence classique, le principe d'égalité est écarté par le Conseil constitutionnel en cas de situation différente. Tel est le cas de la Corse et des collectivités situées outre-mer ou des personnes originaires d'outre-mer qui vivent en métropole et celles qui résident outre-mer (2003-474 DC).

– *Égalité devant le suffrage (art. 3 C).* Pour la première fois, le Conseil constitutionnel a validé, le 24-7, la loi relative au nombre de sièges attribué à chaque département en vue des élections sénatoriales (2003-475 DC), en application de la clé de répartition par tranches adoptée par la loi du 23-9-1948 et pérennisée depuis. À savoir: un sénateur jusqu'à 150 000 habitants; un sénateur supplémentaire par tranche ou fraction de tranche de 250 000 habitants.

En effet, lors de la dernière augmentation de sièges, opérée par la loi du 16-7-1976, par suite d'un accord politique, le juge n'avait pas été saisi, comme il l'avait relevé du reste, à l'occasion de l'examen de la LO concomitante (76-68 DC, 15-7-1976, *Rec.*, p.30).

Le Sénat a tiré les conséquences de l'injonction que le juge lui avait adressée naguère « pour tenir compte des évolutions de la population des collectivités territoriales » (décision du 6-7-2000, cette *Chronique*, n°96, p.194) en accroissant le nombre de ses sièges, auquel il s'était refusé, le 16-3-2000, en adoptant une question préalable (*Débats*, p.1416).

Dès lors, « les modifications qui

résultent de la loi déferée, le 24-7, n'en réduisent pas moins les inégalités de représentations antérieures». Cette restriction trouve son explication dans le fait que le législateur s'est estimé lié par «l'effet cliquet», retenu, en 1976, lors du dernier accroissement des sièges (Rapport Larché, n° 334, p.15). Sur cette base et par dérogation au mode de calcul, la Creuse et Paris ont conservé, comme en 1976, leur contingent alors qu'il aurait dû être réduit respectivement d'un et de trois sièges. Du reste, la commission des lois de l'Assemblée nationale s'était prononcée en ce sens (Rapport Bignon, n° 1000, p.22).

Cependant, le Conseil a estimé que «pour regrettable qu'elle soit», cette dérogation intéressait un petit nombre de sièges et ne portait pas, au principe d'égalité devant le suffrage, «une atteinte telle qu'elle entacherait d'inconstitutionnalité la loi déferée». Seule, on le sait, une atteinte «caractérisée» encourt la censure.

L'euphémisme ne saurait tromper : «la décision n'en stigmatise pas moins le traitement particulier de la Creuse et de Paris», selon l'opinion autorisée de M. Schoettl (PA, 11-8).

Certes, le Conseil aurait pu adopter une attitude contraire, mais aux conséquences inattendues, en s'opposant au tableau n° 6 annexé au Code électoral modifiant la répartition entre départements (art. 1^{er} de la loi déferée). Mais, le remède aurait été pire que le mal ! Le réalisme inhérent au bicamérisme l'a emporté, à l'instar de Marcel Prélot, comparant l'Assemblée nationale à la «démographie» et le Sénat, à la «géographie». Par suite, la loi 2003-697 du 30-07 a été promulguée (p.13017) (v. *Sénat*).

– *Égalité devant les charges publiques.* Conformément à sa démarche, le Conseil constitutionnel a estimé que les exonérations prévues, en matière de redevance d'archéologie préventive, n'étaient «entachées d'aucune erreur manifeste et n'entraînaient pas de rupture caractérisée de l'égalité» devant lesdites charges (2003-480 DC). Il en va de même d'avantages consentis en vue de la transmission d'entreprises (2003-477 DC).

– *Égalité et péréquation financière (art. 72-2 C).* Selon le Conseil constitutionnel, la loi n'impose pas que chaque type de ressources fasse l'objet d'une péréquation (2003-474 DC).

– *Solidarité. V. Droit à des moyens convenables d'existence. République.*

– *Statut personnel (art. 75C).* Dans une décision 2003-474 DC, le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur, sans remettre en cause «l'existence même» de ce statut, «pouvait adopter des dispositions de nature à en faire évoluer les règles dans le but de les rendre compatibles avec les principes et droits constitutionnellement protégés».

LOI

– *Adresse au législateur.* L'examen de la loi relative à la réforme de l'élection des sénateurs a été l'occasion pour le Conseil constitutionnel de se livrer à un exercice didactique : «Il appartient au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie l'article 34 C, qu'il doit, dans l'exercice de cette compétence, respecter les principes et règles de valeur constitutionnelle et veiller à ce que le respect en soit assuré par les auto-

rités administratives et juridictionnelles chargées d'appliquer la loi; qu'à cet égard, le principe de clarté de la loi, qui découle du même article de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, lui imposent, afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques» (2003-475 DC, cons. 20).

– *Archéologie préventive et service public.* La loi 2003-707 du 1^{er}-8 modifiant la loi 2001-44 du 17-7-01 relative à l'archéologie préventive (JO, 2-8) a été contestée au regard de l'intérêt général et du service public, mais la décision 480 DC a écarté les moyens invoqués: le texte concilie l'intérêt général qui s'attache à la préservation du patrimoine archéologique avec des principes constitutionnels, tels que le droit de propriété et la liberté d'entreprendre, ainsi qu'avec d'autres objectifs d'intérêt général, tels que le développement économique et l'aménagement du territoire; il ne met pas en cause la continuité du service public de l'archéologie préventive. Aucun principe ni règle de valeur constitutionnelle n'imposant au législateur «d'accorder, en la matière, des droits exclusifs à un établissement public spécialisé» (l'Institut national de recherches archéologiques préventives), il lui est loisible d'associer des personnes privées à l'exécution de ce service public, dès lors qu'elles sont agréées et contrôlées.

– *Expérimentation (art. 72 C).* V. *Collectivités territoriales.*

– *Initiative économique et égalité devant les charges publiques.* Plusieurs dispositions de la loi 2003-721 du 1^{er}-8 pour l'initiative économique (JO, 5-8) instituant des avantages fiscaux étaient critiquées par les députés socialistes au nom de l'égalité devant les charges publiques: abaissement ou suppression des droits de mutation, suppression de certaines sanctions, exonération de l'impôt de solidarité sur la fortune de certains actionnaires minoritaires et d'apports aux PME, définition des biens professionnels exonérés de l'ISF. Recourant largement aux travaux parlementaires, la décision 477 DC a jugé que ces incitations fiscales visant à favoriser la création et la transmission d'entreprises sont justifiées, compte tenu des conditions fixées à leur octroi, par des motifs suffisants d'intérêt général (garantir la stabilité du capital, encourager les investissements productifs et l'emploi) dans le contexte économique et démographique actuel.

– *Loi de programme.* Le document signé à Mata Utu entre l'État et le territoire des îles Wallis-et-Futuna, «qui se réfère à des objectifs économiques et sociaux, trouve sa place dans une loi de programme» (art. 34 C), a jugé le Conseil constitutionnel (2003-474 DC).

– *«Maîtrise de l'inflation normative».* Le Premier ministre a adressé aux membres du gouvernement, le 26-8, une circulaire relative à la «maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation» (p.14720). Parallèlement à la démarche de simplification du droit (loi précitée du 2-7), chaque ministère est invité à désigner

un haut fonctionnaire responsable de la qualité de la réglementation pour chacun des grands domaines législatifs dont il a la charge; par ailleurs, la procédure d'impact sera revue pour en améliorer l'efficacité.

Au préalable, le président Poncelet avait dénoncé, le 7-7, « le stakhanovisme parlementaire » (Sénat, p. 4758).

– « *Neutrons législatifs* ». Le motif d'équité qui inspire le régime des retraites est, selon le Conseil constitutionnel (2003-483 DC), « dépourvu par lui-même de valeur normative, ne saurait être utilement argué d'inconstitutionnalité ».

V. *Conseil constitutionnel. Président de la République.*

LOI CONSTITUTIONNELLE

– *Bibliographie.* L. Favoreu, « L'injusticiabilité des lois constitutionnelles. Observations sous Conseil constitutionnel, décision n° 2003-469 DC du 26 mars 2006 », *RFDA*, 2003, n°4, p.792.

LOI DE FINANCES

– *Bibliographie.* AN, « La réforme du budget de l'État: des conditions pour réussir », rapport d'information n° 1021, 2003; L. Levoyer, « La LO du 1^{er}-8-2001 et le pouvoir de contrôle budgétaire de l'État », *RFDA*, 2003, p.579; « Mettre en œuvre la LO relative aux lois de finances », *RFFP*, n° 82, 2003.

V. *Parlement.*

LOI ORGANIQUE

– *Examen.* Le Conseil constitutionnel vérifie que le législateur organique « n'est pas resté en deçà de l'habilitation qui lui était conférée et n'en a pas davantage excédé les limites » (2003-478 DC). De la même façon, il en détermine le champ d'application: le référendum local concerne toutes les collectivités territoriales du titre XII de la Constitution, à l'exclusion de la Nouvelle-Calédonie régie par le titre XIII (2003-482 DC). Après avoir procédé à la recherche d'éventuels cavaliers, il accorde le caractère organique à l'ensemble des dispositions de la loi examinée (2003-478 DC).

V. *Code électoral. Collectivités territoriales. Référendum. Sénat.*

MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

– *Moyen d'action.* Au 31-12-2002, le médiateur disposait de 259 délégations sur l'ensemble du territoire. « Cet ancrage territorial permet aux délégués du médiateur, observe le garde des Sceaux, d'améliorer l'efficacité de leur action, en instaurant par exemple des partenariats de proximité avec d'autres organismes, telles les caisses d'allocations familiales » (AN, Q, p.6087).

MINISTRES

– *Appréciations.* Dans un entretien au *Monde*, le 4-7, M. Sarkozy a adressé quelques conseils à ses collègues du gouvernement, au terme d'une démarche inusitée. Quant au président Debré, il s'est « déclaré choqué d'entendre des

membres du gouvernement donner des conseils au Premier ministre » (*Le Journal du dimanche*, 28-9).

– *Communication*. « On n’a pas besoin d’être en pyjama pour exprimer ses convictions », a rétorqué le Premier ministre, au *Figaro*, le 4-9, à l’idée que les ministres pourraient participer à une émission de télé-réalité imaginée par TF1. M. Copé qui, un instant, y avait songé devait suivre le conseil en déclinant l’invitation (*Le Monde*, 6-9). « Les ministres ne sont pas jugés à leurs capacités médiatiques, mais à leurs résultats », avait déclaré M. Raffarin au cours du séminaire gouvernemental réuni le 4-9 (*Le Monde*, 6-9).

– *Condamnation*. M. Gillibert, ancien secrétaire d’État aux Handicapés, a été condamné, le 8-7, par le tribunal correctionnel de Paris à une peine d’emprisonnement avec sursis et à une amende pour recel d’abus de confiance. Des fonds versés à diverses associations avaient été utilisés à des travaux personnels (*BQ*, 9-7) (cette *Chronique*, n° 106, p.180).

– *Condition*. « Être au gouvernement, c’est remplir une mission », a estimé M. Raffarin dans un entretien au *Figaro*, le 4-9. « L’épreuve fait aussi partie de la mission... lorsqu’un ministre rencontre des difficultés, mon devoir de chef de la majorité est de l’aider. Je me réjouis vraiment que nous ne soyons pas tirillés par des ambitions personnelles qui stériliseraient l’action. » Après M. Ferry (cette *Chronique*, n°107, p.173), M. Mattéi, mis en cause par la crise sanitaire, peut ainsi compter sur la compréhension du Premier ministre.

– *Condition (suite)*. L’enquête financière concernant M. Bédier (cette *Chronique*, n°107, p.175) a été élargie, le 3-9, à des faits de « prise illégale d’intérêts et de corruption » par un réquisitoire supplémentaire du parquet de Paris (*Le Figaro*, 5-9).

– *Doctrines Jospin*. Une fois encore (cette *Chronique*, n°107, p.175), le Premier ministre l’a faite sienne, en estimant, « qu’il ne sera pas possible d’être à la tête d’un exécutif local et ministre à la fois. À chacun de choisir ce qu’il fera en cas de victoire » (entretien au *Figaro*, 4-9).

– « *Serviteur* ». Lors de sa conférence de presse, le 24-7, M. Raffarin a affirmé : « un ministre est un serviteur, chacun doit se dire en son âme et conscience comment il rend service au pays. C’est cela la mission pour chacun des ministres, je souhaite vraiment qu’elle soit intégrée par les uns et les autres » (Site Internet du Premier ministre).

– « *Syndrome d’Habache* » ou politique du bouc émissaire. La crise sanitaire, consécutive à la canicule du mois d’août, a provoqué la démission de M. Abenham, directeur général de la Santé (décret du 22-8) (p.14418). Cependant, M. Mattéi affirmera, le 11-9, devant la mission d’information de l’Assemblée nationale : « Je n’ai jamais pensé à démissionner. Bien au contraire, je me sens investi d’un devoir d’agir ! » (*Le Figaro*, 12-9) (cette *Chronique*, n°s 62 et 63, p.184 et 175).

V. *Gouvernement. Président de la République.*

OPPOSITION

– *Consensus*. Intervenant le 2-7 avant la fin de la discussion du projet de loi portant réforme des retraites, les présidents des deux groupes de l'opposition ont exprimé de manière inédite leur satisfaction au président Debré. Pour M. Alain Bocquet, « nous avons connu, pendant près de quatre semaines, un vrai débat parlementaire », le président du groupe communiste et républicain remerciant les deux ministres, MM. Fillon et Delevoye, pour avoir répondu à toutes les interrogations et propositions et y associant les présidents des deux commissions ainsi que les deux rapporteurs, tous de la majorité. M. Jean-Marc Ayrault s'est associé à ces remerciements au nom du groupe socialiste, se félicitant de « grands moments de vraies confrontations » et affirmant que « c'est l'honneur de notre assemblée que de le permettre » (p.6694).

V. Assemblée nationale.

PARLEMENT

– *Bibliographie*. A. Maucour-Isabelle, *La Rénovation des pouvoirs budgétaires du Parlement sous la V^e République*, thèse, Paris-I, 2003 ; B. Rullier, « Le Parlement sous la XI^e législature (1997-2002) », I. RFDC, 2003, p.429 (v. *Assemblée nationale. Loi de finances. Sénat*).

– *Actes des assemblées parlementaires*. La loi du 17-7-1978, selon le ministre de l'Intérieur, exclut du droit d'accès cette catégorie d'actes. « En application de la loi du 3-1-1979 sur les archives, l'article 2 de l'IGB de l'Assemblée nationale indique que les documents écrits de plus de 30 ans peuvent être librement consul-

tés » et que les documents écrits de moins de 30 ans peuvent l'être par des personnes munies d'une autorisation spéciale et nominative délivrée par le secrétaire général de l'Assemblée et de la présidence » (AN, Q, p.6994).

– *Autonomie des assemblées*. « En application du principe de la séparation des pouvoirs et de l'autonomie des assemblées parlementaires qui en découle », l'article 76 de la loi « Urbanisme et habitat » du 2-7 dispose que les règles applicables à la gestion du jardin du Luxembourg affecté au Sénat ainsi que les règles relatives aux constructions et aménagements dudit jardin sont fixées par les autorités compétentes du Sénat. Déposé par M. Charasse, questeur du Sénat, l'amendement dont est issu l'article 76 fait suite à divers litiges (v. *Le Canard enchaîné* du 2-7 : « Le Sénat, qui est au-dessus des lois, entreprend des travaux interdits »).

D'autre part, une nouvelle rédaction de l'article 2 de l'ordonnance 58-1100 du 17-11-1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires résulte de l'article 60 de la loi d'orientation et de programmation pour la ville du 1^{er}-8. De forme insolite, l'article 2 comporte désormais une annexe dressant l'inventaire détaillé (y compris les caves...) des locaux dits du Congrès, affectés à l'Assemblée nationale et au Sénat à Versailles. Les articles 3 et 8 de l'ordonnance ont également été complétés, notamment pour tenir compte de l'évolution de la jurisprudence (CE Ass., 5-3-1999, *Président de l'Assemblée nationale*, RFDA, 1999, p.333) : la compétence de la juridiction administrative est reconnue pour les litiges individuels en matière de travaux publics, mais il est précisé que les instances visées à l'article 8 ainsi complété sont « les seules suscep-

tibles d'être engagées contre une assemblée parlementaire» (v. *Amendement, Irrecevabilité financière*).

– *Autonomie du droit parlementaire*. Le collègue des questeurs de l'Assemblée nationale ayant rejeté la demande de M. Papon tendant au rétablissement de sa pension d'ancien député, la requête en annulation de cette décision a été rejetée par le Conseil d'État contrairement aux conclusions de M. Vallée, le 4-7: « Il n'appartient pas au juge administratif de connaître des litiges relatifs au régime de pension des parlementaires », ce régime faisant partie du statut du parlementaire qui « se rattache à l'exercice de la souveraineté nationale par les membres du Parlement ».

V. *Assemblée nationale. Congrès du Parlement. Sénat*.

PARLEMENTAIRES

– *Fin d'un privilège des parlementaires-fonctionnaires*. L'article 41 de la loi 2003-775 du 21-8 abroge, dès sa promulgation, l'article L. 75 du Code des pensions civiles et militaires de retraite qui permettait, depuis 1880, à ces derniers de liquider leur pension de fonctionnaire dès l'âge de 50 ans. Cette disposition est applicable aux représentants du Parlement européen. En écho à l'arrêt *Papon* rendu par le Conseil d'État, le 4-7, l'article 62 de la loi sumentionnée prévoit la saisissabilité totale de la pension d'une personne « jugée coupable de crime ou complicité de crime contre l'humanité » (nouvel art. L. 56 du Code des pensions).

V. *Assemblée nationale. Sénat*.

PARLEMENTAIRES EN MISSION

– *Nominations*. L'attrait pour la fonction ne se dément pas (cette *Chronique*, n° 107, p.176). 8 nouveaux députés en ont bénéficié: MM. Vitel (Var) (UMP) auprès du secrétaire d'État aux Affaires étrangères (décret du 15-7) (p.12031); Jardé (Somme) (UDF) de quatre ministres: garde des Sceaux; Santé; Famille et Personnes handicapées (décret du 23-7) (p.12494). M^{me} Le Brethon (Calvados) (UMP) auprès du secrétaire d'État aux Transports et à la Mer (décret du 29-7) (p.12980). Dans le même temps, M. Ménard (Finistère) (UMP) assistera le ministre de l'Agriculture (décret du 30-7) (p.13096); M. Hillmeyer (Haut-Rhin) (UMP) le ministre de l'Équipement (décret du 27-8) (p.14659). Enfin M. Lang (Moselle) (UMP) a été nommé auprès de la ministre de l'Écologie (décret du 18-9) (p.16096); M. Morel-A-L'Huissier (Lozère) (UMP) aux côtés du secrétaire d'État aux Anciens Combattants (décret du 23-9) (p.16304) et M. Blanc (Yvelines) (app. UDF), du ministre de la Fonction publique (décret du 30-9) (p.16778).

On relèvera que deux missions ont été prolongées: celles de MM. Flory et Hamelin par les décrets du 17-7 (p.12173) et du 12-9 (p.15756). Dispositions superfétatoires visant, semble-t-il, dans le délai de six mois, une seconde lettre de mission (cette *Chronique*, n^{os} 106 et 107, p.192 et 176).

Reste qu'un arrêté du 18-7 prévoit, en application du décret 2000-756 du 1^{er}-8, une indemnité forfaitaire mensuelle en faveur du collaborateur de M^{me} Boutin (p.13128) (cette *Chronique*, n° 106, p.192).

Un bilan depuis l'ouverture de la

XII^e législature est dressé dans le BQ du 25-7.

V. Assemblée nationale.

PARTIS POLITIQUES

– *Bibliographie*. D. Boy, F. Platone, H. Rey, F. Subileau et C. Ysmal, *C'était la gauche plurielle*, Presse de Sciences po, 2003.

– *Comptes*. La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a procédé à la *Publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2001* (annexe au JO du 31-7), à l'occasion de laquelle elle rappelle la définition jurisprudentielle des partis politiques par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État : pour qu'une personne morale de droit privé soit considérée comme un parti au sens de l'article 52-8 du Code électoral, elle doit soit bénéficier de l'aide publique, soit avoir désigné un mandataire ou obtenu l'agrément de la CCFP, et avoir déposé ses comptes certifiés auprès de celle-ci. La CCFP relève que la principale difficulté concerne les structures territoriales des partis, le Conseil constitutionnel admettant le financement de candidats par des sections locales de partis n'ayant pas leurs comptes agrégés à ceux du parti, ce que refuse la CCFP dont deux décisions ont été infirmées pour ce motif (19-12-2002, AN, Martinique 1^{re}, et 30-1-2003, AN, Seine-Saint-Denis 7^e) (v. cette *Chronique*, n°107, p.171).

Au total, 185 comptes, sur 205 partis concernés, ont été adressés à la CCFP qui en a jugé 176 conformes, soit 95 % des comptes déposés.

– *Référendum local*. La LO du 1^{er}-8 relative au référendum local introduit un article LO 1112-10 prévoyant la participation des partis politiques à la campagne dès lors qu'ils répondent à certaines conditions de représentativité : d'une part, les groupes d'élus de l'assemblée délibérante et les partis auxquels se rattachent au moins 5 % des élus de ladite assemblée ; d'autre part, les partis répondant à des critères variant suivant la taille de la circonscription concernée et le nombre de suffrages recueillis par leurs candidats aux élections intéressant celle-ci.

187

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

– « *Lapsus calami ?* » En réponse au grief d'incompétence négative du législateur, le Conseil constitutionnel, statuant sur la loi portant réforme des retraites, a considéré à bon droit que l'article 34 C donne compétence, en la matière, au législateur et « qu'en vertu du premier alinéa de l'article 37 C, il appartient au pouvoir réglementaire de déterminer les modalités de mise en œuvre des garanties et principes fondamentaux posés par le législateur » (2003-483 DC, cons. 13). Ne conviendrait-il pas de lire, au titre du pouvoir d'exécution, l'article 21 C ?

V. Loi.

PREMIER MINISTRE

– *Continuité*. En l'absence d'une disposition expresse conférant à un ministre l'intérim du Premier ministre, la formule journalistique selon laquelle M. Fillon, qui occupe le 3^e rang dans la hiérarchie

gouvernementale, aurait été appelé à « garder la maison » ne saurait être accueillie, du fait des absences simultanées de MM. Raffarin et Sarkozy, en visite respective au Maroc, le 24 et 25-7, et en Colombie le 21-7 (*Le Monde*, 24-7).

– *Continuité (suite)*. Le Premier ministre inscrit son action dans le temps: à l'occasion d'une conférence de presse, le 24-7 (cette *Chronique*, n°104, p.192), il a présenté « un agenda 2006 pour une France d'ouverture », ordonné autour de trois axes: « la cohésion nationale, la mobilisation des intelligences et l'intégration européenne » (*Le Figaro*, 25-7). Il a promu le dialogue social au rang de « priorité nationale ».

Cependant, dans un entretien au *Figaro*, le 4-9, M. Raffarin a rappelé, à toutes fins utiles, que « c'est au président de la République de le décider, il sait que je suis ici en homme libre au service de ma mission. J'assume mes responsabilités avec un vrai effacement personnel. Cela me donne beaucoup de liberté et de sérénité... Parler d'un agenda 2006, c'est donner un sens à notre action, car on ne gouverne pas par trimestres... C'est bien d'avoir une ligne de départ, mais il faut aussi avoir une ligne d'horizon ».

– *Premier ministre de mission*. Intervenant sur M6, le 21-9, M. Raffarin a affirmé: « Je ne veux pas être un Premier ministre protégé... Je suis là pour le contact direct. Il ne faut pas avoir peur du contact... Un Premier ministre, cela ne reste pas dans son bureau, cela va, y compris, devant les difficultés... Je suis un Premier ministre désintéressé, je suis là pour servir; je suis là pour servir les orientations de Jacques Chirac. Je ne

roule pas pour ma carrière, je roule pour mon devoir. Mon travail est d'être au charbon [pour] une France d'ouverture et de sécurité » (*Le Figaro*, 22-9). De fait, une expression est revenue à plusieurs reprises, à la manière d'un leitmotiv: « Je m'engage » (*ibid.*).

– *Réforme de l'État*. Une circulaire du 25-6 a été publiée au *JO* du 17-7 (p.12095).

– *Responsable de la défense nationale*. Par un avis du 5-6 (p.13625), la Commission consultative du secret de la défense nationale a donné un avis favorable à la demande présentée par un juge d'instruction (cette *Chronique*, n° 107, p.178).

Conformément à un arrêté du 25-8 (p.14961), le Premier ministre a adressé une instruction générale interministérielle sur la protection du secret de la défense nationale. Un arrêté du 24-7 (p.13859) avait préalablement visé le domaine de la protection et du contrôle des matières nucléaires.

– *Services*. Un décret 2003-865 du 8-9 porte création du comité interministériel aux crises nucléaires ou radiologiques (p.15541). Par suite, le décret 75-713 du 4-8-1975 instituant un comité interministériel de la sécurité nucléaire est abrogé.

– *Volontarisme et européanisme*. À propos de sa décision de baisser les impôts, le Premier ministre a déclaré sur TF1, le 4-9: « Maastricht, c'est très important, mais l'emploi, c'est aussi très important, et la croissance aussi. » Et d'ajouter: « Ce n'est pas la peine d'aller chercher loin un Premier ministre, d'aller le chercher dans le Poitou, si c'est pour lui demander

d'augmenter les impôts. Cela, tout le monde est capable de le faire» (*Le Monde*, 6-9). La lutte pour l'emploi est conforme au « contrat présidentiel », avait-il précisé, le 4-9, au séminaire gouvernemental (*ibid.*).

Du reste, sur TF1, M. Raffarin n'avait pas hésité à s'en prendre à la Commission européenne: « Mon problème n'est pas d'aller rendre des équations comptables et de faire des problèmes mathématiques pour que tel ou tel bureau, de tel ou tel pays, soit satisfait » (*Le Monde*, 6-9). Il devait s'attirer la réplique de M. Giscard d'Estaing, le 6-9, aux journées de l'UMP: « Nous ne pouvons pas avoir une monnaie unique sans avoir des éléments de politique économique et budgétaire commune. Sinon, ce sont ceux qui sont vertueux qui paient les fautes de ceux qui les commettent » (*ibid.*, 9-9).

V. Gouvernement. Ministres. Président de la République.

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* P. Avril, « Destituer plutôt que juger », *Le Monde*, 22-7; R. Badinter, « La destitution du président de la République », *ibid.*, 12-7; J.-Cl. Casanova, « Destituer et juger », *ibid.*, 7-8; Secrétariat général du gouvernement, *Présidence de la République. Gouvernement. Cabinets ministériels*, JO, brochure n° 1721, 2003; M. Lamoureux, « Chirac-Raffarin, un mariage de raison et d'estime », *La Croix*, 15-7; P.-Y. Quivier, « Le statut pénal du président. De la Commission Avril à la réforme constitutionnelle », *Commentaire*, n° 103, 2003, p.649.

– *Appréciations.* À l'occasion de son entretien, le 14-7, le président Chirac a reconnu: « Dans ma carrière, j'ai vu beaucoup de gouvernements. J'ai même participé à de nombreux gouvernements. Et j'ai vu beaucoup de Premiers ministres, et bien, je peux vous dire qu'aujourd'hui, tel que je vois l'action du Premier ministre et du gouvernement, j'en suis particulièrement heureux. Je trouve que c'est une action responsable dans une période très difficile... Je trouve que la détermination, l'intelligence que met le gouvernement sous l'impulsion du Premier ministre à faire au mieux sont, pour ma part, très satisfaisantes » (*Le Figaro*, 15-7).

À propos de l'incarcération de M. Bové, le chef de l'État a affirmé, le 14-7: « Les militants syndicaux sont des Français comme les autres et ne doivent pas s'imaginer que cette vocation leur donne le droit d'enfreindre la loi » (*Le Monde*, 16-7).

– *Chantier présidentiel.* La lutte contre le cancer se concrétise (cette *Chronique*, n° 104, p.195). La loi 2003-715 du 31-7 visant à restreindre la consommation du tabac chez les jeunes a été promulguée (p.13398).

– *Chef de la diplomatie.* Le président Chirac a réuni, le 29-8, la traditionnelle conférence des ambassadeurs.

– *Collaborateurs.* M^{mes} L. Auer et F. Buccio ont été nommées respectivement conseiller technique et chargée de mission à la présidence de la République par arrêté du 11-7 (*JO*, 17-7) et M. L. Vigier chargé de mission par arrêté du 3-9 (*JO*, 4-9); le commissaire en chef de la marine B. de la Follie de Joux remplace son homologue S. Péron par arrêté

du 29-8 (*JO*, 30-8) et il est mis fin aux fonctions de M. P. Bresson, conseiller technique le 26-9 (*JO*, 27-9).

– *Conjointe*. Après avoir fait la une de *Télé 7 jours*, le 27-9, M^{me} Chirac a participé, le surlendemain, à l'émission de France 3, *Au nom des autres: + de vie*, dans le cadre de la campagne nationale en faveur des personnes âgées (cette *Chronique*, n°107, p.178).

– *Directives au gouvernement*. À Auxerre, le 16-9, le chef de l'État, qui a affirmé que le gouvernement conduisait son action avec « détermination », « constance » et « esprit d'ouverture », a indiqué: « J'ai demandé au gouvernement d'engager une réforme profonde de la politique de l'emploi, dans ses priorités, ses instruments et son organisation » (*Le Monde*, 18-9).

– *Droit de grâce*. Conformément à la tradition (cette *Chronique*, n°104, p.195), le président de la République a signé un décret de grâce collective à l'occasion de la fête nationale. M. José Bové a bénéficié d'une mesure individuelle de remise partielle de peine (*Le Monde*, 12-7).

– *Grand Maître des ordres nationaux*. Par décret du 1^{er}-8 (p.13545), le chef de l'État a exercé le pouvoir disciplinaire à l'égard de membres de la Légion d'honneur et du Mérite.

– *Interventions*. Outre le traditionnel rendez-vous de la fête nationale, le chef de l'État a fait une déclaration solennelle, à l'issue du conseil des ministres, réuni le 21-8, relative à la catastrophe sanitaire consécutive à la canicule (*Le Monde*, 23-8). Il s'est rendu, le 16-9, à Sens et

Auxerre (Yonne) (cette *Chronique*, n°105, p.205) (v. *Conseil des ministres*).

– *La loi et le dialogue social*. « Nous avons trop longtemps vécu dans l'idée que l'État avait toujours raison et qu'il décidait. Et, par voie de conséquence, que les organisations n'avaient finalement comme possibilité ou comme action que de réagir », a estimé M. Jacques Chirac, qui a poursuivi, le 14-7: « L'époque où l'État décidait tout est révolue. Par conséquent, notamment dans le domaine du droit du travail [...] je souhaite que, dorénavant, il n'y ait plus de lois qui soient déposées par un gouvernement avant d'avoir été préalablement l'objet de négociations entre les organisations syndicales et professionnelles » (*Le Monde*, 16-7).

– *Vacances*. Tandis que le Premier ministre continuait de se rendre à Combloux (Haute-Savoie), le chef de l'État a opté, cette année, pour North Hatley au Québec (*Le Monde*, 19 et 21-22-9) (cette *Chronique*, n°104, p.195).

QUESTIONS ÉCRITES

– *Procédure*. Il est répondu directement au parlementaire, « compte tenu de la documentation jointe à la réponse faite », indique le ministre de l'Économie et des Finances (AN, Q, p.7128). Le ministre des Affaires étrangères a opposé une fin de non-recevoir à une question relative à la Belgique: « Il n'appartient pas au gouvernement français de commenter l'évolution politique de ce pays, pas plus que son évolution institutionnelle qui sont celles d'un pays souverain » (p.5981).

V. *Assemblée nationale*.

RÉFÉRENDUM

– *Bibliographie.* J.-É. Schoettl. *La Loi organique sur le référendum local devant le CC, PA*, 25-9.

– *Référendum local.* Pour la première fois en matière référendaire, un texte général et permanent a été adopté conformément au souhait exprimé naguère par le Conseil constitutionnel (cette *Chronique*, n°96, p.199).

En application de l'article 72-1 C (rédaction de la LC du 28-3-2003 (cette *Chronique*, n°106, p.196), après déclaration de conformité du CC (2003-482 DC), la LO 2003-705 du 1^{er}-8 (p.13218) en détermine les modalités d'exercice (Rapport Hoeffel, S, n°315; Rapport Gest, AN, n°956).

À l'initiative de l'exécutif d'une collectivité territoriale du titre XII de la Constitution (nouvel art. LO 1112-2, CGCT), l'assemblée délibérante «peut soumettre tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité (nouvel art. LO 1112-1), «à l'exclusion des projets d'acte individuel» (nouvel art. LO 1112-2). La délibération est transmise au représentant de l'État, lequel peut la déférer au tribunal administratif s'il l'estime illégale. Il peut assortir son recours d'une demande de suspension (nouvel art. LO 1112-3). La suspension est prononcée dans le délai de 48 heures lorsque la délibération ou le projet de délibération paraît «propre à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle» (*ibid.*). En vue d'éviter un détournement de son objet, cette votation ne peut intervenir en certaines circonstances (renouvellement des membres de l'assemblée territoriale; élections et référendums nationaux) (nouvel art. LO 1112-6).

De manière inédite, un seuil de participation d'au moins la moitié des électeurs inscrits conditionne la validité de l'opération référendaire (nouvel art. LO 1112-7). Sont électeurs, les nationaux français et, s'agissant d'un référendum communal, les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne (art. LO 1112-11).

En dernière analyse, le texte adopté ainsi que sa régularité sont soumis au régime de droit commun des actes des collectivités territoriales. Bref, le contentieux est porté devant le juge administratif (art. LO 1112-7 et 1112-14); le juge constitutionnel n'intervenant, on le sait, que pour les référendums nationaux (art. 60 C, rédaction de la LC du 28-3-2003) (cette *Chronique*, n° 106, p.196).

191

V. *Collectivités territoriales. Partis politiques. Sondages. Vote.*

RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* Chr. Bidégaray et Cl. Émeri, «Demain la République», *Civitas Europa*, PU de Nancy, n°9, septembre 2002, p.209; J.-L. Quermonne, *L'Alternance au pouvoir*, Montchrestien, 2003; *Les Débats de l'Assemblée consultative provisoire* (Alger 3-11-1943 – 25-7-1944), *JO*, n°5951, 2003; J.-F. Sirinelli (dir.), *Dictionnaire historique de la vie politique française au XX^e siècle*, PUF, 2^e éd., 2003; Cl. Durand-Prinborgne, «Les aspects juridiques de la laïcité», *BQ*, 2 et 29-9.

– *Commission chargée de mener une réflexion sur l'application du principe de laïcité de la République.* Le chef de l'État a créé cette commission présidée

par M. Bernard Stasi, médiateur de la République, par un décret 2003-607 du 3-7 (p.11319). La laïcité est devenue, sur ces entrefaites, selon M. Baroin, député-maire de Troyes, une valeur de la « droite de mai » (*Le Monde*, 2-7).

– *Commission des archives constitutionnelles de la V^e République*. Le garde des Sceaux a été appelé à en préciser la mission : « Les conditions spécifiques de l'élaboration de la Constitution de 1958 [ont] été à l'origine d'une lacune historique, celle de la faible connaissance de ses travaux préparatoires » (AN, Q, p.6534) (cette *Chronique*, n°105, p.192).

– *Continuité territoriale*. Ce principe, a jugé le Conseil constitutionnel (2003-474 DC), « n'a valeur constitutionnelle ni en lui-même ni comme corollaire du principe d'indivisibilité de la République ».

– « *Cœur du pacte social* ». L'article premier de la loi 2003-775 du 21-8 portant réforme des retraites dispose : « La nation réaffirme solennellement le choix de la retraite par répartition au cœur du pacte social qui unit les générations » (cette *Chronique*, n°107, p.181).

– *Fête nationale*. Un détachement de l'*Eurocorps*, commandé par le général allemand Kammerhoff, a été l'invité du défilé (cette *Chronique*, n°104, p.196).

– *Journée nationale d'hommage aux « morts pour la France »*. Le décret 2003-925 du 26-9 institue cette journée pour les morts pendant la guerre d'Algérie et les combats du Maroc et de la Tunisie. Elle est fixée au 5 décembre (p. 16584).

– *Laïcité*. La pratique de tranches horaires de piscine réservées aux femmes n'est pas prévue, relève le ministre de l'Intérieur, par la réglementation en vigueur. « Il apparaît cependant que, pendant les heures d'ouverture au public, toutes les personnes qui souhaitent avoir accès à une piscine appartenant à une collectivité publique doivent pouvoir y accéder dans la mesure où les règles de sécurité sont observées. » Mais des « horaires d'ouverture spécifiques » sont possibles (bébés nageurs, femmes enceintes). Le ministre évoque au surplus l'arrêt rendu par le Conseil d'État (9-10-1992, *Commune de Saint-Louis c. association Siva Soupramanien de Saint-Louis*) qui invoquait le principe de laïcité posé à l'article 2 de la loi du 9-12-1905. Sur ce fondement, il estime que la mise à disposition gratuite, ou à un prix inférieur au coût du service rendu, d'un équipement public à une association ayant des activités culturelles et non culturelles, mais dont les membres devraient impérativement appartenir à une religion particulière, paraît illégale car assimilable à une subvention indirecte accordée à un culte (AN, Q, p. 6698).

Reste qu'une collectivité gestionnaire a la possibilité de refuser la demande d'une association si, dans le contexte local, elle paraît incompatible... avec les principes régissant le fonctionnement des services publics (*ibid.*).

– *Langues régionales*. Au vu du recensement de la population de 1999, une première estimation des personnes les parlant est fournie par le ministre de la Culture (AN, Q, p.6650).

– *Pensée constitutionnelle*. Aux journées parlementaires de l'UMP à Nancy, le président Debré a déclaré, le 23-9 : « Sous la V^e République, la légitimité de la poli-

tique gouvernementale procède d'abord et avant tout du chef de l'État. Qui-conque s'affranchirait de cette règle d'or le ferait à ses propres dépens» (*Le Monde*, 25-9).

RESPONSABILITÉ DU
GOUVERNEMENT

– *Bibliographie*. J. Rossetto, « L'utilisation de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution par le gouvernement Raffarin. La confirmation du destin contrasté des normes constitutionnelles », *RDP*, 2003, p.945.

– *Article 49 alinéa 2 C*. Déposée le 28-6, la motion de censure du groupe socialiste a été discutée le 2-7, au deuxième jour de la session extraordinaire, et elle a recueilli 176 voix : les 149 socialistes, les 22 communistes et républicains, et 5 N.I. (p.6648).

V. *Gouvernement*.

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

– *Bibliographie*. G. Bergougnous, « À propos de la LC du 25 mars 2003 relative au mandat d'arrêt européen. Une révision constitutionnelle en cachera-t-elle une autre ? », *RDP*, 2003, p.809 ; P. Mabaka, « Remarques sur la LC relative au mandat d'arrêt européen », *PA*, 24-7.

– *Pouvoir constituant et loi expérimentale*. À la faveur de l'examen de la LO 2003-704 du 1^{er}-8, le Conseil constitutionnel a estimé, le 30-7 (2003-478 DC), dans l'esprit de sa décision *Traité sur l'Union européenne* du 2-9-1992 (cons. 19) (cette *Chronique*, n°64, p.195) que,

« sous réserve des prescriptions des articles 7, 16 et 89 C, rien ne s'oppose à ce que le pouvoir constituant introduise dans le texte de la Constitution des dispositions nouvelles... qui, par exception à l'article 34 C et au principe d'égalité devant la loi, permettent, dans certains cas, au Parlement d'autoriser temporairement, dans un but expérimental, les collectivités territoriales » à déroger à des dispositions législatives et réglementaires. À ce propos, le précédent calédonien s'impose à la réflexion (LC du 20-7-1998).

V. *Constitution*.

193

SÉANCE

– *Durée de la discussion*. Le Sénat a consacré 86 heures de débats, réparties sur 10 jours, au cours de la session extraordinaire de juillet, à l'examen du projet de loi portant réforme des retraites (cette *Chronique*, n°107, p.182). Outre le dépôt de 1 153 amendements (v. *supra*), on a dénombré : 30 rappels au règlement, 21 demandes de clôture, 9 suspensions de séance, 51 scrutins publics et 2 demandes de quorum. Mais, à ce jour, le débat le plus long au Palais s'est déroulé du 25-6 au 24-7-1986, sur 22 jours ou 182 h 30, à propos du projet de loi sur la communication audiovisuelle (Service de la séance).

V. *Amendement. Sénat*.

SÉNAT

– *Bibliographie* J.-É. Schoettl, *La Réforme du Sénat devant le CC*, *PA*, 11-8 ; Sénat, *Recueil des analyses des dis-*

ussions législatives et des scrutins publics, 2002-2003, II.

– *Autoréforme*. À l'initiative de la totalité des membres du groupe de l'UMP, la LO 2003-696 du 30-7 (p.13016) et la loi 2003-697 de ce jour (p.13017), après déclaration de conformité du Conseil constitutionnel (2003-476 DC et 2003-475 DC), modifient l'institution sénatoriale, dans la perspective tracée par le groupe de réflexion présidée par M. Hoeffel, en 2002. En d'autres termes, il s'est agi de « normaliser » l'existence de la Haute Assemblée (Chr. Poncelet), un an avant son prochain renouvellement, conformément à l'usage républicain. À cet égard, la Haute Instance devait procéder à un examen complet de la réforme, de manière inédite.

194

I. Aux termes de la LO du 30-7, la durée du mandat sénatorial est abaissée de 9 à 6 ans (nouvel art. LO 275 du Code électoral), à l'unisson du mandat des membres des assemblées des collectivités territoriales, dont la Haute Assemblée assure la représentation (art. 24C) (cette *Chronique*, n°106, p.171). Au demeurant, le quinquennat présidentiel rendait inéluctable cette modification.

Autre novation, dorénavant, « le Sénat est renouvelable par moitié. À cet effet, les sénateurs sont répartis en deux séries 1 et 2 d'importance approximativement égale » (nouvel art. LO 276. I du Code électoral).

Cependant, le sextennat ne sera généralisé qu'à compter du renouvellement de 2010, contrairement au souhait exprimé par le rapport Hoeffel d'une application immédiate (p.17); ce qui objectivement affaiblit la portée de la réforme.

Mais, dès le renouvellement de

2004, le processus se mettra en place. À cet effet, les sénateurs de la série C seront répartis par tirage au sort effectué par le bureau (« la main vierge »), entre deux sections, pour un mandat de 6 ou de 9 ans (art. LO 276. II). À titre transitoire la durée du mandat de deux des quatre sénateurs représentant les Français établis hors de France, élus en 2004, est fixée à 9 ans (nouvelle rédaction de l'article 1^{er} de la LO du 17-6-1983). En 2007, l'ancienne série A sera intégralement renouvelée pour 6 ans. En 2010, l'ancienne série B et les sénateurs de l'ancienne série C élus pour 6 ans au renouvellement partiel de 2004 seront renouvelés au sein de la nouvelle série 1 pour 6 ans.

En outre, l'âge d'éligibilité au Palais du Luxembourg est ramené de 35 à 30 ans (nouvel art. LO 296 du Code électoral).

En dernière analyse, la représentation sénatoriale est accrue, au vu du recensement de 1999, afin de se conformer à la jurisprudence du Conseil constitutionnel (6-7-2000 et 20-9-2001, cette *Chronique*, n°96 et 100, p.194 et 196). Dans le même temps, où le siège vacant depuis 1977 de l'ancien territoire des Afars et des Issas était supprimé (art. 7 de la LO du 30-7), 22 sièges supplémentaires sont créés dans 21 départements (la Seine-et-Marne en gagnant 2) et 3 outre-mer (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Mayotte), dont la représentation était demeurée inchangée depuis 1946.

L'effectif total du Sénat sera porté à 346 membres, contre 321, à l'issue du renouvellement de 2010 (nouveaux art. LO 274 et LO 438-1 du Code électoral) (v. Rapports Larché, S, n°s 333 et 334). Le Conseil constitutionnel a validé cette augmentation « qui a pour objet

de réduire les disparités de représentations entre les départements» sans pour autant s'abstenir de faire remarquer que, «si cet objectif pouvait être atteint sans augmentation», celle-ci n'est pas contraire à une règle constitutionnelle.

II. La loi du 30-7 modifie le régime électoral des sénateurs en revenant à l'état antérieur à celle du 10-7-2000 (cette *Chronique*, n°96, p.194), s'agissant du seuil d'application respectif du scrutin majoritaire et de la représentation proportionnelle. En vue d'un rééquilibrage, le premier s'applique, à nouveau, «dans les départements où sont élus 3 sénateurs ou moins» (nouvel art. L 294 du Code électoral); le second, «dans les départements où sont élus 4 sénateurs ou plus» (nouvel art. L. 295). La représentation «équitable» des collectivités territoriales aboutit à ce que 166 sièges de sénateurs (environ 48 % des sièges) seront attribués au scrutin majoritaire et 180 à la RP (environ 52 % des sièges) (v. Rapports Larché, S, n° 334, p.28 et 29; Bignon, AN, n° 1000, p.60).

Préalablement, le Conseil constitutionnel (2003-475 DC) avait fait bonne justice de l'argument selon lequel le scrutin majoritaire serait en quelque sorte disqualifié, au regard de l'objectif de parité entre les femmes et les hommes (art. 3 C); argument, du reste, évoqué par M. Devedjian au Sénat, le 12-6 (p. 4216).

Pour le juge, s'il appartient au législateur, en application de l'article susmentionné, «d'adopter des dispositions revêtant soit un caractère incitatif, soit un caractère contraignant», en vue de tendre à la réalisation dudit objectif, il ne saurait pour autant méconnaître la nécessaire conciliation avec d'autres dispositions constitutionnelles. En d'autres

termes, les dispositions de l'article 3 C «n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet de priver le législateur de la faculté qu'il tient de l'article 34 C de fixer le régime électoral des assemblées».

Au final, le Sénat rénové, en dépit d'une réminiscence avec le Conseil de la République d'antan, pour ce qui est de son mode de renouvellement et de la durée du mandat de ses membres (lois des 27-10-1946 et 23-9-1948), a su préserver sa spécificité dans le cadre du bicamérisme différencié.

– *Conseil supérieur des Français de l'étranger*. Le décret 2003-794 du 25-8 modifie celui du 6-4-1984 (84-252) portant statut dudit Conseil et fixe les modalités d'élection de ses membres (p.14536). En outre, un arrêté du même jour modifie des dispositions de son règlement intérieur (*ibid.*)

– *Locaux affectés au château de Versailles*. Le nouvel article 2 de l'ordonnance du 17-11-1958, issu de l'article 60 de la «loi Borloo» du 1^{er}-8 (p.13295) (annexe II), en porte définition, conformément à la convention conclue entre le Sénat et le ministère de la Culture, le 16-3-1988, respectivement dans l'aile des ministres Nord; l'aile Nord du château et l'immeuble sis 3, rue des Réservoirs («bâtiment des Acteurs»).

– «*Renaissance et reconnaissance*». À l'occasion de son discours de clôture, le 7-7, le président Poncelet s'est félicité de «la renaissance du poids politique du Sénat et de la reconnaissance de sa place institutionnelle... Cette session porte, à l'évidence, la marque du retour à un bicamérisme équilibré, à un bicamérisme

harmonieux... Tous les textes ont été adoptés par accord entre les deux assemblées... Le Sénat a pleinement joué son rôle de législateur compétent et conforté sa réputation d'orfèvre législatif » (p.4758).

V. Amendement. Bicamérisme. Irrecevabilité financière. Libertés publiques. Parlementaires. Parlementaires en mission. Séance. Vote bloqué.

SESSION EXTRAORDINAIRE

196 *Clôture.* Par un décret du 25-7 (p.12663), fait à Nouméa (cette *Chronique*, n°103, p.196), le chef de l'État a mis un terme à la session ouverte le 1^{er}-7 (*ibid.*, n°104, p.197).

SONDAGES

– *Champ d'application.* Les dispositions de la loi du 19-7-1977 modifiée ont été étendues aux référendums locaux (art. LO 1112-9, CGCT, rédaction de la LO du 1^{er}-8) (p.13218).

VALIDATION LÉGISLATIVE

– *Bibliographie.* B. Mathieu sous Cass., 24-1-2003, *RFDA*, 2003, p.470; S. Pariat-Piou, *ibid.*, D, 2003, p.1648.

V. Amendement.

VOTE

– *Bulletins de vote.* L'article 7 de la loi portant réforme de l'élection des sénateurs a été censuré par le Conseil consti-

tutionnel (2003-475 DC), en raison de sa portée normative incertaine, de son ambiguïté et de la confusion créée dans l'esprit des électeurs, par la possibilité offerte à des personnes non candidates de figurer sur des bulletins de vote. De sorte que l'article méconnaissait tout à la fois l'objectivité et l'accessibilité de la loi et le principe de sincérité (ou de loyauté) du scrutin.

« Un grand libéralisme a toujours régné en matière d'impression des documents électoraux, étroitement lié à l'exercice des libertés d'opinion et d'expression », relève le ministre de l'Intérieur. Cependant, les excès en la matière ou le caractère mensonger des mentions peuvent toujours être sanctionnés dans l'hypothèse où ils auraient eu une influence déterminante sur les résultats du scrutin en cause (AN, Q, p.7143).

– *Vérification d'identité.* À la question de savoir si le président d'un bureau de vote est habilité à faire se découvrir un électeur ou une électrice, le ministre de l'Intérieur estime qu'en application de l'article R. 52 du Code électoral, le bureau « a toute latitude pour requérir de l'électeur une attitude permettant le contrôle de son identité auquel est conditionné le droit de prendre part au vote... La vérification de l'identité n'est ni plus ni moins que la garantie que le vote est exercé, sauf dérogation admise par le législateur, personnellement » (AN, Q, p.5665).

– *Vote par Internet.* Ce procédé « n'a pas vocation à s'appliquer aux élections politiques. Le fait que le vote s'effectue hors du bureau de vote, sans isoloir, ne permet pas de protéger l'électeur des pressions extérieures au moment du vote. Le caractère personnel et secret du vote, principe à valeur constitutionnelle pour les élec-

tions politiques, ne serait donc pas garanti», déclare le ministre de l'Intérieur (AN, Q, p.5664).

V. Contentieux électoral. Droit communautaire et européen. Référendum. Sénat.

VOTE BLOQUÉ

– *Sénat.* Le bilan publié par le Service de la séance du Sénat révèle qu'il n'a été fait qu'une seule application de l'article 44, al. 3 C au cours de la session ordinaire 2002-2003.

SUMMARIES

MARC SADOUN

Opposition and Democracy

Three intertwined points are discussed in this article: the organization of the rights of minorities, the regulation of discussion, and the liberal conception of the principle of truth. The very peculiar form taken by the question of truth in liberal regimes flows from the central place they give to the exchange and confrontation of opinions, itself being unconceivable without the right of every individual and of every group to take part to the electoral contest and to defend their positions between two elections. Admittedly, liberalism does not eschew the search for unity, but it sees it as the result of the meeting and confrontation of opinions; it places consensus at the end of the debate and, thereby, distinguishes itself radically from political regimes based exclusively on the principle of Unity.

199

PASCAL JAN

Oppositions

It is not easy to define the opposition. There are different sorts and forms of opposition according to the nature and the functioning of political regimes. From a study of these regimes, it is, however, possible to define the opposition as the protected position, within a political regime, of a group that competes to gain power legally and exercise it peacefully.

PHILIPPE LAUVAUX

When the Second Chamber Opposes Itself

The opposition potential of the second chamber depends on several variables among which the extent of its power and its democratic legitimacy, the main one being, however, linked to the reality of the federal principle. In this regard, the German Bundesrat seems to be the most efficient model, but it might be due to the fact that its style of opposition is not that of a parliamentary assembly.

YVES SUREL

200 **The Leader of the Opposition**

The notion of a leader of the opposition has been seldom studied by political scientists although the personalization of political life and increasing media attention have undoubtedly contributed to enhancing this function. Such a paradox may be explained by the prudence shown by social scientists toward individual actors, but also by the difficult task of defining precisely the contour of this function (which is little recognized by classical institutional mechanisms) and of identifying those who perform it. This article proposes to mobilize three series of analytical variables in order to study the leader of the opposition: the classical institutional determinants, notably the form of the regime; the operational logics of the party systems, partly determined by the types of ballot; the “personal” elements associated with the alleged charisma of the opposition leaders and their mastery of the media. By applying these variables to the German, American, British, French and Italian political systems, one realizes that the function of leader of the opposition is not clearly codified, rarely monopolized and increasingly dependent on the personal “characteristics” associated with the political actors involved.

CARLOS-MIGUEL PIMENTEL

The Opposition or the Symbolic Trial of Power

The opposition is much more than a simple numerical minority. The hypothesis developed here is that it has construed itself through a transposition of the historical model of the penal responsibility of ministers: the parliamentary majority plays the role of the defense, and the opposition that of the accusation. One could speak, in this regard, of an accusatory structure of the English public debate which gives its full meaning to the phenomenon of the opposition. The importance of the penal symbolism of the opposition is not just historical: the image of the trial has indeed made it possible for the opposition to find a legitimate place, to fuel political conflict while fostering a fundamental consensus about the regime. Without such a consensus, the opposition has not been able to develop itself fully (in concordance regimes) or has been legally recognized only partially (as in the French example).

201

MARIE-CLAIRE PONTTHOREAU

The Rights of the Opposition in France. Defining a Presidential Opposition

Without returning once more to the never-ending discussion about the nature of the regime, it is nevertheless necessary to acknowledge that the presidential function represents an obstacle to the improvement of the constitutional status of the opposition unless the Head of State approves it. This article intends to discuss the notion of a “presidential opposition”, *i.e.* an opposition to the president at a time when the partisan system is recomposing itself and the presidential office is reasserting its power. Even if this idea is only an as yet unverified hypothesis, it allows us to measure the huge gap that separates us from a real revalorization of parliament as the place where the opposition would benefit from rights it could exercise independently from the good will of the majority.

FRANÇOIS-CHARLES BOUSQUET

Oppositions and the Call to Govern: Toward a New Typology

The traditional distinction between the opposition that is called to govern and the opposition that is not is now obsolete and has been replaced by a triple typology: parties of government, complementary forces and social opposition. Although occasional connections may occur between those three categories, they remain clearly distinct by their objectives as well as by their means of expression and action. However, the future of the social opposition is linked to its ability to structure itself and overcome its circumstantial nature.

202

JEAN MASSOT

The State and the Opposition: Polemical Confrontation or “Republican” Contest

In order to remain impartial toward the opposition should the state ignore partisan identities or take them into account in a balanced manner? The answer varies according to the nature of the decisions involved. Three examples are analyzed: the Republican protocol and customs, the appointment of higher civil servants, and the parliamentary representation in extra-parliamentary organizations.

HUGHES PORTELLI

The Opposition in Local Assemblies

Since the decentralization laws, which have reinforced above all the power of local executives, the powers of the opposition have not increased. As the local authorities remain administrative institutions, these powers are essentially symbolic. The situation has improved only with regards to the status of the elected officials and their right to be informed, in particular about financial matters.

GUY CARCASSONNE

The Happiness of Being in the Opposition

Majority MPs are called upon to play such an exacting role that the exhilaration of collective victory rapidly vanishes to be replaced by individual servitude and frustrations. These are all the more painful that opposition MPs, free from all constraints and responsibilities, inflict on them the image of their own happiness, having found in the defeat of their camp not just comfort, but a real occasion to bloom.

203

CHRONICLES

PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT ET
CÉLINE HISCOCK-LAGEOT

Foreign Notes (July 1st-September 30, 2003)

PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL

French Constitutional Chronicle (July 1st-September 30, 2003)

© « POUVOIRS », JANVIER 2004

ISSN 0152-0768

ISBN 2-02-62867-8

CPPAP 59-303

RÉALISATION : PAO ÉDITIONS DU SEUIL

IMPRESSION : NORMANDIE ROTO IMPRESSION S.A.S. À LONRAI

DÉPÔT LÉGAL : JANVIER 2004. N° 62867 (03-XXXX)

IMPRIMÉ EN FRANCE

