

LA MAJORITÉ CONTRÔLÉE
PAR L'OPPOSITION :
PIERRE PHILOSOPHALE DE
LA NOUVELLE RÉPARTITION
DES POUVOIRS ?

61

En juin 2011, Pierre Rosanvallon estimait, dans *Le Monde*¹, que le terme de « séparation des pouvoirs », selon l'ancienne tripartition, n'avait plus de consistance puisque ne demeurait qu'un seul pouvoir dirigeant – l'exécutif –, que le pouvoir législatif n'avait qu'une capacité limitée de contrôle, de contrainte ou de censure de l'exécutif, et que le pouvoir judiciaire n'existait plus depuis longtemps en tant que tel. Dès lors, on devait raisonner en termes de *balance des pouvoirs* en séparant fonctionnellement action et contrôle, c'est-à-dire aussi gouvernement et opposition. Cette dernière aurait ainsi à jouer un rôle cardinal dans le fonctionnement démocratique de nos institutions, comme « procureur de la société mettant en accusation le pouvoir exécutif ». Le Parlement aurait, pour sa part, à remplir, sur un autre mode, une fonction de « grand surveillant » du pouvoir, à l'instar des groupes de citoyens ou de la presse.

Si l'on faisait sienne cette grille de lecture, semble-t-il de plus en plus partagée, on pourrait considérer, pour ce qui concerne la France, que la révision constitutionnelle de juillet 2008 s'inscrit, de manière ambiguë, dans cette perspective de déconstruction du principe théorique de la

1. Pierre Rosanvallon, « Mieux contrôler l'exécutif, voilà la liberté des modernes ! », *Le Monde*, 17 juin 2011.

séparation des pouvoirs au profit d'une architecture plus opérationnelle. Ambiguë car la réforme de 2008, d'un côté, a explicitement fait entrer dans notre paysage constitutionnel l'opposition (et la minorité)² – avec le nouvel article 51-1 – tout en prenant acte implicitement de la prévalence du phénomène majoritaire et, de l'autre, a engagé un mouvement vers l'autonomisation du Parlement vis-à-vis de l'exécutif, conformément à l'acceptation classique de la séparation des pouvoirs. En cela, cette révision ne tenterait-elle pas de conjuguer deux termes en apparence contradictoires : une logique *politique* avec deux camps qui s'opposent dans un rapport de force ; une logique *institutionnelle* avec le face-à-face du Parlement et de l'exécutif, chacun détenant une légitimité et des prérogatives propres ?

62 Il est certain que la révision de juillet 2008 a renouvelé l'idée que l'on peut se faire du couple majorité/opposition, dont les ressorts intimes sont plus complexes qu'on ne le croit. Ce couple participe bien à la refondation du principe de séparation des pouvoirs, mais doit-on en conclure qu'il pourrait se substituer totalement au schéma classique exécutif/législatif ? S'il nous semble être un puissant levier démocratique de renouvellement du modèle politique français, il ne peut à lui seul garantir une répartition optimale des pouvoirs.

MAJORITÉ, OPPOSITION ET MINORITÉ : RETOUR SUR DES CONCEPTS ANCIENS

Apparues avec le développement de l'institution parlementaire au XIX^e siècle, les notions de majorité, d'opposition et de minorité font partie depuis longtemps de notre vocabulaire politique avec une signification assez constante.

La minorité renvoie à un constat arithmétique : elle est le parti le moins nombreux d'une assemblée, écrit *Le Grand Larousse du XIX^e siècle*. Il n'est pas préjugé du positionnement politique de ladite minorité, et la possibilité d'accords ponctuels entre cette minorité – ou certaines de ses composantes – et son *alter ego*, la majorité de l'assemblée, reste ouverte. Littré note que ce mot est « venu d'Angleterre avec les débats parlementaires » ; il est vrai qu'on le trouve, par exemple, sous la plume du secrétaire général de la Chambre, Eugène Pierre, dans son *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, paru au tournant du

2. Par la suite on utilisera le terme « opposition » par commodité. Lorsque la distinction entre opposition et minorité sera nécessaire, elle sera explicitée.

xx^e siècle et inspiré de l'ouvrage de son homologue de la Chambre des communes³.

Pour sa part, l'*opposition* est, dans le *Grand Littré*, définie comme « le parti de l'opposition, ou, simplement, l'opposition, la partie d'une assemblée en opposition d'idées, de vues, avec la majorité ». On renvoie ici à un positionnement politique, et non plus à un simple constat arithmétique. L'opposition a deux natures distinctes selon qu'elle est ou non intégrée au système institutionnel. Elle peut se constituer en opposition au régime, extra-parlementaire le plus souvent ; le *Grand Larousse du XIX^e siècle* la qualifiait d'« opposition systématique lorsque les membres opposants ne reconnaissent point le pouvoir établi et luttent contre lui pour le renverser ». L'opposition qualifiée de « parlementaire constitutionnelle » – celle qui nous intéressera – accepte, quant à elle, la légitimité du pouvoir établi et, selon la même source, « ne demande que la réforme des lois n'entraînant pas la modification du pacte fondamental ».

63

La majorité enfin. Elle est finalement l'axe autour duquel tout tourne et s'oriente. La détermination de la majorité est d'ordre politique, et non juridique, et passe traditionnellement par un soutien parlementaire au gouvernement lors de l'engagement de sa responsabilité ou du vote emblématique du budget. L'histoire constitutionnelle française pourrait se résumer à une longue quête d'une majorité capable de gouverner un pays frappé par une propension naturelle aux divisions et aux querelles. Dans *La Réforme gouvernementale* en 1936, Léon Blum ne manquait pas de considérer qu'une « entente durable entre gouvernement et majorité [était] la condition parlementaire de la stabilité politique ». Quant à Tocqueville, dans *La Démocratie en Amérique*, il avait perçu clairement ce dilemme : « Je regarde comme impie et détestable cette maxime qu'en matière de gouvernement la majorité d'un peuple a le droit de tout faire, et pourtant je place dans les volontés de la majorité l'origine de tous les pouvoirs. »

LA FONCTION DÉMOCRATIQUE DU COUPLE MAJORITÉ / OPPOSITION, ADVERSAIRE ET PARTENAIRE

Dans une perspective démocratique libérale, on estime qu'opposition et minorité doivent être protégées contre la domination d'une majorité

3. Erskine May, *A Treatise upon the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, publié en 1844 et sans cesse mis à jour depuis.

toute-puissante. C'est l'une des conditions du pluralisme. Mais au-delà, l'opposition se voit assigner une fonction démocratique précise, simple à définir et complexe à remplir.

L'opposition parlementaire présente deux caractéristiques : son intégration au système, sa vocation à accéder au pouvoir. Autrement dit, l'opposition remplit une fonction de légitimation du système démocratique et une fonction de critique – idéalement constructive – de la majorité. En cela elle est un adversaire qui fait figure aussi de partenaire.

64 L'intégration au système passe par la participation au jeu institutionnel, électoral d'abord, puis parlementaire. Légitimant le régime, la présence de l'opposition dans les institutions est l'une des conditions de la dialectique démocratique. En mai 1936, alors que le Front populaire accédait au pouvoir, Paul Reynaud était allé jusqu'à affirmer, en suscitant les critiques acerbes d'un Tardieu, que l'opposition devait constituer « un service public » et ne pas être « une explosion de haine ». L'expression « service public » est reprise sous la plume de Marcel Prélot dans *Institutions politiques et Droit constitutionnel* en 1961 : « L'opposition dans le système démocratique est aussi nécessaire que le gouvernement ; elle n'est pas un élément hostile, un corps étranger au peuple qu'il faudrait s'efforcer de réduire et d'éliminer à tout prix ; elle accomplit un service public ; elle est faite pour contrôler, pour aiguillonner la majorité et éventuellement pour se substituer régulièrement à elle. »

Contrôler, aiguillonner : le décor est planté. Par sa critique, l'opposition évite à la majorité la stérilité du monologue et la tentation de l'abus de pouvoir, en maintenant les citoyens en état d'éveil. Mais une certaine mesure est nécessaire.

Car l'opposition constitutionnelle a bien une vocation : devenir la majorité. Cela lui impose des devoirs et lui confère des droits, pour reprendre une expression aujourd'hui incontournable. Ces devoirs sont exposés par Léon Blum dans *La Réforme gouvernementale* : « Une opposition "constitutionnelle" a le droit et le devoir de combattre le gouvernement au pouvoir, elle n'a pas le droit de combattre de parti pris, à tour de bras, en toute occasion, toutes les mesures qu'il propose. Elle n'a pas le droit de refuser au gouvernement qu'elle combat les mesures qu'elle approuve et *qu'elle proposerait elle-même si elle était au pouvoir à sa place.* »

Ces « devoirs » de l'opposition font partie de son intérêt bien compris. Évoquant l'Angleterre, Benjamin Constant le constatait : « Les ennemis du ministère contemplent dans son pouvoir leur force et leur autorité

future; l'opposition épargne les prérogatives du gouvernement comme son héritage, et respecte ses moyens à venir dans ses adversaires présents⁴. »

En miroir, la majorité a tout intérêt à adopter cette vision. En respectant l'opposition, elle s'assure d'un traitement équivalent en retour ayant naturellement vocation, dans un régime démocratique, à en connaître le sort, à plus ou moins longue échéance. En dehors même de toute vertu, la majorité doit idéalement faire preuve de ce que le philosophe, oublié aujourd'hui, Alfred Fouillée, dénommait « la modération dans le succès » après avoir constaté que la soumission à la majorité n'était qu'un expédient nécessaire auquel on ne devrait pas attribuer « une sorte d'infailibilité mystique »⁵.

La confrontation majorité/opposition renvoie à un archétype démocratique, sorte de ligne d'équilibre entre la construction d'une alternative politique crédible – qui suppose une logique de différenciation et de confrontation – et la préservation d'un consensus institutionnel minimal – qui répond à une logique de coopération.

Si les termes mêmes d'opposition, de minorité et de majorité font partie de longue date de notre vocabulaire politique et que la fonction assignée à chacune paraît à peu près établie, la question de leur traduction institutionnelle est restée longtemps en suspens pour des raisons liées à notre culture politique.

UNE RÉSISTANCE FRANÇAISE

Né outre-Manche, l'objet « opposition » est longtemps apparu comme une incongruité exotique dans un système national qui s'est forgé dans une logique profondément unitaire, éloignée du pluralisme libéral. Depuis la Révolution française, le peuple français est un; toute tentative pour le penser pluriel a longtemps été considérée comme contraire aux fondements mêmes de la République. Ce monisme, inspiré d'un rousseauisme revisité par l'esprit jacobin, s'affaiblit depuis plusieurs décennies au profit d'une conception plus polycentrique de la politique, qui entend faire entrer la France dans le « droit commun » des sociétés démocratiques. Parallèlement, la difficulté à penser l'opposition constitutionnelle est également née du fait que la France a longtemps connu un puissant

4. *Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs et les garanties, dans une monarchie constitutionnelle*, Paris, H. Nicolle, 1814, p. 59.

5. Alfred Fouillée, « La philosophie du suffrage universel », *La Revue des Deux Mondes*, t. 65, 1884, p. 113.

courant hostile à la République. Il a finalement fallu attendre l'après-guerre et la liquidation de Vichy pour qu'un consensus sur la forme du régime s'installe et que puisse être engagé lentement un processus de reconnaissance institutionnelle de l'opposition.

66 La difficulté de penser l'opposition s'est doublée d'une difficulté à faire vivre cette idée. Jusqu'à l'apparition du fait majoritaire, les systèmes partisans et électoraux empêchaient la structuration du paysage politique français en deux partis ou tout du moins deux pôles se confrontant l'un à l'autre. En outre, notre société politique est marquée par ce que Guy Carcassonne dénommait, il y a quelques années, le « syndrome français⁶ ». À l'inverse de certains systèmes institutionnels – germaniques ou scandinaves – qui réussissent, au-delà du consensus minimal sur la nature du régime et les règles démocratiques de base, à mettre en œuvre des modes de coopération entre les principales forces politiques, la confrontation entre majorité et opposition apparaît en France sous la forme d'un duel où les convergences font figure de bizarreries, et ce pour des raisons liées à notre culture politique profonde.

Venu renforcer les institutions de la V^e République sans être inscrit dans le texte même de la Constitution, le fait majoritaire est apparu comme une première forme de normalisation du modèle français au moment même où le texte de 1958 donnait presque tous les leviers au gouvernement dans le processus législatif. Cette conjonction institutionnelle et politique a conduit à rendre moins opérante encore la séparation classique entre les pouvoirs parlementaire et exécutif, celui-ci, pour sa part gouvernementale, apparaissant comme le véritable législateur tout en échappant à un réel contrôle de la part des assemblées.

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a entendu rompre avec ce syndrome par l'acclimatation institutionnelle de la notion d'opposition ou de minorité dans notre pays.

LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE DE 2008 : UNE RUPTURE JURIDIQUE ET SYMBOLIQUE

Il serait certes faux de laisser entendre qu'auparavant les forces d'opposition ou minoritaires étaient dépourvues de tout droit et moyens d'action. La possibilité offerte à soixante députés ou soixante sénateurs de saisir le Conseil constitutionnel, depuis 1974, a constitué une étape

6. Guy Carcassonne, « La place de l'opposition: le syndrome français », *Pouvoirs*, n° 85, *La Démocratie majoritaire*, avril 1998, p. 75 sq.

essentielle, dans un domaine particulièrement sensible et emblématique : la contestation de la loi exprimant la volonté générale – c'est-à-dire parlementaire – au nom de principes constitutionnels supérieurs. L'accès aux médias pour les formations politiques ainsi qu'au financement public a aussi constitué des progrès considérables dans ce processus d'ouverture.

Sur le plan strictement parlementaire, on pourrait évoquer l'accès de membres de l'opposition aux postes de vice-présidents, de questeurs, de secrétaires, ce qui leur permet de participer au fonctionnement de la Chambre. De même, la possibilité qui est offerte aux membres de poser des questions écrites ou orales est considérée comme un droit fondamental. En 2003, l'Assemblée nationale a reconnu dans son règlement la vocation particulière de l'opposition à jouer un rôle dans les commissions d'enquête en lui réservant le poste de président ou de rapporteur lorsqu'elle était à l'initiative d'une telle investigation.

67

Néanmoins, il fut difficile d'aller plus loin en reconnaissant des droits spécifiques aux groupes d'opposition ou minoritaires. En 2006, l'Assemblée nationale avait introduit dans son règlement, sur la base d'une déclaration d'appartenance à la majorité ou à l'opposition pour les groupes, des dispositions allant dans ce sens, comme la possibilité pour les groupes de l'opposition d'obtenir, de plein droit, pour leurs membres la présentation de rapports sur la mise en application des lois ou la fonction de président ou de rapporteur au sein des commissions d'enquête et des missions d'information. Mais le Conseil constitutionnel a annulé ces dispositions au motif qu'elles méconnaissaient le 1^{er} alinéa de l'article 4 de la Constitution relatif à la liberté de formation et d'activité des formations politiques ainsi que le principe d'égalité, interprété strictement (n° 2006-537 DC du 22 juin 2006).

Le débat a donc été substantiellement relancé en 2007-2008 sur la base des conclusions du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, dit « comité Balladur ». La question s'est focalisée sur la reconnaissance d'un véritable statut de l'opposition, à l'instar de l'exemple britannique où, depuis la première moitié du XIX^e siècle, le parti possédant le plus grand nombre de députés après le parti au pouvoir constitue l'opposition et bénéficie, en cette qualité, de prérogatives propres, le chef de l'opposition y disposant, depuis 1937, d'un statut officiel.

Dans son rapport remis en octobre 2007, le comité Balladur indiquait qu'il avait été guidé par une préoccupation constante : « Reconnaître à l'opposition un rôle plus important, lui permettre également de jouer un

rôle plus responsable, éloigné de la stérilité des critiques systématiques qui jettent le discrédit sur le discours politique. »

L'usage de ces termes renvoie à un idéal type : *l'opposition responsable*. L'idée est qu'en lui reconnaissant des droits particuliers et en l'assignant principalement à une fonction de contrôle, on l'éloigne, en quelque sorte, du débat polémique et ce, au nom d'un principe supérieur : la crédibilité de la politique. Chacun ferait un pas vers l'autre : la majorité modère sa domination ; l'opposition fait preuve de discernement dans sa critique.

68 Le comité Balladur ne mésestimait pas les difficultés qu'il y avait à définir la notion même d'opposition, « certaines formations politiques refusant par principe de choisir leur place dans un jeu politique bipolaire ou craignant de s'enfermer dans un statut trop contraignant ». Il jugeait pourtant que, à défaut de jeter les bases d'un statut de l'opposition, il fallait du moins reconnaître aux formations qui ne faisaient pas partie de la majorité des garanties spécifiques et ce, sur la base d'un système de déclaration d'appartenance à la majorité, reprenant en cela le mécanisme annulé en 2006 par le Conseil constitutionnel. Ces garanties ressortissaient à l'accès à l'ordre du jour, au temps de parole, à la répartition du nombre de questions pouvant être posées oralement au gouvernement, au droit à l'opposition de présider systématiquement les commissions d'enquête mais aussi aux présidences des commissions permanentes des deux assemblées réparties à la représentation proportionnelle des groupes, à la possibilité d'obtenir la création d'une commission d'enquête par an...

À cela s'ajoutait des éléments ne relevant pas de la sphère parlementaire, le Comité étant favorable à ce que le décret du 13 septembre 1989 relatif aux cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires soit modifié pour que les représentants des principaux partis d'opposition y soient représentés selon les modalités qu'ils détermineraient eux-mêmes.

Non seulement le comité Balladur souhaitait que soit levé l'obstacle constitutionnel né de la décision du Conseil du 22 juin 2006 par l'introduction d'un nouvel article 51-1, mais il appelait aussi à l'adoption d'une « charte des droits de l'opposition » qui aurait recensé l'ensemble des droits de l'opposition et aurait pu, si elle avait été signée par le gouvernement, la majorité et les groupes qui ne s'en réclament pas, garantir les bonnes pratiques d'une démocratie parlementaire plus respectueuse des opinions et des personnes. Le recours à un tel *gentlemen agreement* entre les forces politiques aurait constitué en soi la démonstration concrète de leur capacité à passer outre les habituelles logiques de conflits pour établir un socle minimum de règles de sociabilité démocratique.

Lors des débats qui ont conduit à la révision constitutionnelle de juillet 2008, la presque totalité des acteurs de ce débat a estimé que des droits spécifiques pour l'opposition étaient un progrès démocratique nécessaire. Certains parlementaires représentant ce qu'on aurait qualifié, sous une précédente république, de groupes charnières ont cependant pu craindre qu'on ne réduise le cadre de la vie politique à un tête-à-tête bipartisan excluant la possibilité de toute majorité d'idées. Le texte finalement adopté à l'article 51-1 de la Constitution est né de ces préoccupations : « Le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires. »

Ainsi peuvent être garantis des droits spécifiques aux groupes minoritaires qui ne constituent pas le groupe le plus important numériquement au sein de la majorité, comme ce fut le cas à l'Assemblée nationale sous la XIII^e législature pour le Nouveau Centre. Il en est de même pour les groupes qui, comme certains au Sénat, pour des raisons de principes ou parce que composites, n'ont pas souhaité s'affirmer comme appartenant à la majorité ou à l'opposition. La situation au Sénat est d'ailleurs complexe lorsque la majorité sénatoriale est différente de celle de l'Assemblée nationale comme ce fut le cas après septembre 2011. Un groupe peut alors y être classé d'opposition alors qu'il soutient le gouvernement.

69

La révision de 2008 a également conduit à constitutionnaliser, en l'étendant, une pratique consistant à réserver une journée de séance par mois à l'ordre du jour arrêté à l'initiative des groupes d'opposition ou minoritaires (art. 48, al. 5 C).

À l'Assemblée nationale, l'article 19 du règlement prévoit un mécanisme de déclaration d'appartenance d'un groupe à l'opposition. Sont, pour leur part, considérés comme groupes minoritaires ceux qui ne se sont pas déclarés d'opposition, à l'exception de celui d'entre eux qui compte l'effectif le plus élevé. Au Sénat, l'article 5 *bis* du règlement dispose que : « Dans les sept jours suivant sa création, ainsi qu'au début de chaque session ordinaire, un groupe se déclare à la présidence du Sénat comme groupe d'opposition ou comme groupe minoritaire au sens de l'article 51-1 de la Constitution. Il peut reprendre ou modifier cette déclaration à tout moment. »

À l'Assemblée nationale, les droits reconnus aux groupes d'opposition ou minoritaires portent principalement sur l'activité de contrôle avec : l'égalité de temps de parole pour les questions d'actualité ; la présidence ou le poste de rapporteur des commissions d'enquête ou des missions

d'information créées par la conférence des présidents; le droit à la création d'une commission d'enquête par an; la constitution de binôme de rapporteurs de la majorité et de l'opposition pour contrôler l'application des lois ou pour les évaluations menées par le Comité d'évaluation et de contrôle; la présidence de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée. Outre la journée réservée à l'ordre du jour, les groupes d'opposition ou minoritaires bénéficient aussi de la garantie d'un droit d'expression spécifique en cas d'application du temps législatif programmé ainsi que de l'octroi de la présidence de la commission des finances, pratique initiée en 2007 et inscrite dans le règlement de l'Assemblée nationale en mai 2009.

70 Au Sénat, des dispositions analogues existent pour l'attribution des fonctions de président ou rapporteur des commissions d'enquête et des missions d'information ainsi que pour la création de tels organes au titre du « droit de tirage ».

Chacun peut se faire son opinion sur la mise en œuvre concrète de ces droits spécifiques. La question du droit de tirage en matière de commission d'enquête a ainsi fait l'objet de controverses en 2009 lorsque l'opposition avait souhaité enquêter sur des études d'opinion commandées par la présidence de la République. Sans doute faudra-t-il qu'une législature entière se passe pour que l'on puisse porter une appréciation définitive sur les conséquences de cette réforme institutionnelle. Il nous apparaît néanmoins qu'en rompant avec un long silence sur le rôle et les droits de l'opposition et de la minorité, la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a introduit un changement de paradigme dans notre imaginaire institutionnel. L'insertion de telles notions dans notre Loi fondamentale ne peut être sans conséquence et induit nécessairement une nouvelle manière d'envisager le rôle de l'opposition.

Reste à apprécier la portée de ce changement au regard de la répartition des pouvoirs.

LES LIMITES DU COUPLE IDÉAL MAJORITÉ/OPPOSITION

Le concept de contrôle de la majorité par l'opposition connaît des limites intellectuelles et opérationnelles qui font qu'il ne peut apparaître comme un substitut global à l'idée classique de séparation des pouvoirs.

L'opposition n'est pas une force monolithique et demeure, en dépit de sa nouvelle reconnaissance juridique, un concept diffus, parfois difficile à cerner. Ainsi la révision de 2008 en est restée à une conception

parlementaire de l'opposition. Or le champ des possibles ouvert par le rapport Balladur était plus large. L'émergence d'une opposition incarnée par un seul leader, la représentant officiellement au-delà même des instances parlementaires, s'est heurtée à nos structures partisans plus éclatées que dans d'autres pays.

Ensuite, la question de l'opposition non représentée au Parlement et de son expression institutionnelle continue à se poser avec, sous-jacentes, des interrogations de large portée sur les modes de scrutin, l'organisation du bicamérisme, la participation directe des citoyens aux processus de décision...

Par ailleurs, faire de l'opposition un contre-pouvoir par l'exercice d'une fonction de contrôle est pertinent mais laisse de côté la fonction législative qu'elle pourrait assumer. Si son programme n'a pas vocation à s'appliquer en lieu et place de celui de la majorité, on pourrait imaginer une logique plus coopérative pour certains types de textes touchant des domaines peu conflictuels.

En outre, quelle que soit la qualité du travail de contrôle engagé par la minorité, *a fortiori* l'opposition, celui-ci peut-il être perçu comme un pur constat objectif sans dessein partisan ? Cette suspicion d'un calcul politique plane toujours et risque de mettre en jeu la crédibilité de l'activité de contrôle. Souvent cette crédibilité passe plutôt par une association majorité/opposition que l'on retrouve dans la formation d'un binôme de rapporteurs dans les missions d'information ou, à l'Assemblée nationale, au sein du Comité d'évaluation et de contrôle. La fonction de contrôle est alors perçue comme un terrain plus neutre ouvrant la voie à des accords entre les groupes parlementaires. On quitte le schéma d'un contrôle de la majorité par l'opposition pour revenir à quelque chose de facture plus classique : le pouvoir exécutif (ou l'administration) sous l'œil des parlementaires, c'est-à-dire des citoyens. Il ne faut d'ailleurs pas méconnaître le rôle moteur de la majorité en matière de contrôle : elle doit aussi porter un regard critique sur l'action du gouvernement si elle souhaite que le programme sur lequel elle a été élue soit effectivement appliqué sans entraves administratives.

Enfin faire de l'antagonisme majorité/opposition la pierre angulaire de la nouvelle répartition des pouvoirs c'est prendre le risque de ne jamais sortir d'une logique agonistique que l'on déplore constamment dans notre pays.

Que l'opposition soit sortie des limbes constitutionnels où elle avait été maintenue jusqu'en 2008 est un progrès démocratique au sens où l'entend Pierre Rosanvallon dans l'article cité en introduction. La démultiplication

des modes d'expression de la volonté générale est bien la condition de la vitalité et de la pérennité d'une démocratie. Pourtant elle ne doit pas conduire à effacer totalement la ligne qui sépare pouvoir exécutif et pouvoir parlementaire en vouant implicitement la majorité à toujours jouer, au nom de la discipline et la communauté de destin, le rôle de supplétif du gouvernement ou en faisant de l'opposition la seule force parlementaire digne de ce nom. Cantonner le Parlement au rang de contre-pouvoir serait tout aussi hasardeux car il est un pouvoir en tant que tel avec ses missions réévaluées en 2008 : contrôler certes, mais aussi légiférer et représenter. À un moment où la démocratie représentative est contestée dans ses principes, le Parlement doit être ce lieu où le point de vue des citoyens et des élus prévaut sur les logiques bureaucratiques. Pour cela, il importe qu'il ne soit pas réduit à un rôle de « grand imprécateur » mais demeure un acteur en tant que tel du jeu institutionnel.

72

R É S U M É

Le principe classique de séparation des pouvoirs, distinguant l'exécutif et le Parlement, semble aujourd'hui remis en cause par un concept plus opérationnel et renouvelé par la révision constitutionnelle de 2008 : le contrôle de la majorité par l'opposition. Au prix d'une inflexion notable au regard de notre tradition politique, la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a apporté une reconnaissance juridique et symbolique à l'opposition parlementaire. Pour essentiel qu'il soit dans la revitalisation de notre vie institutionnelle, ce concept ne répond pas à toutes les nécessités de la distribution des pouvoirs au sein d'un régime démocratique. Le Parlement doit demeurer un acteur positif du jeu institutionnel et non un simple contre-pouvoir.