

LES BINÔMES
MAJORITÉ-OPPOSITION

Reconnaitre l'opposition. Lui accorder toute sa place dans la fonction parlementaire, qu'il s'agisse de représenter, de légiférer ou de contrôler, l'idée n'est pas aussi nouvelle que la récente révision de 2008 a pu le laisser penser. Consubstantielle à la démocratie parlementaire, l'opposition, pour ne pas être gravée à l'origine dans le marbre constitutionnel, n'est pourtant pas absente des travaux préparatoires de la Constitution. Alors même que le fonctionnement des institutions ne connaît pas – encore – le parlementarisme majoritaire que la révision de 1962 instituera durablement et que les notions mêmes de majorité et d'opposition n'ont pas la même « pureté » que dans le régime britannique, alors que les contours en sont flous et varient tout au long d'une législature, il n'est en définitive pas étonnant que ce soit un ardent admirateur du régime « à l'anglaise » et de son mode de scrutin, Michel Debré, garde des Sceaux du dernier gouvernement de la IV^e République, qui, venu présenter le projet de Constitution devant le Conseil d'État, en ait souligné le rôle indispensable. Défendant la priorité constitutionnelle accordée à une séance de questions par semaine, il précisait que « la voix de l'opposition [serait] ainsi assurée de se faire entendre », en ajoutant : « Cette disposition est la marque décisive du régime parlementaire et des droits reconnus, dans le régime, à l'opposition. [...] L'intervention des assemblées est un contrôle et une garantie. Il ne faut pas, cependant, qu'un gouvernement accapare les travaux des assemblées au point que l'opposition ne puisse plus manifester sa présence. Si elle ne doit pas pouvoir faire obstruction, elle doit pouvoir interroger. » Sans doute aussi admiratif du Parlement de Westminster que le Premier ministre, Raymond Triboulet, qui deviendra ministre et membre de l'Académie des sciences morales et politiques, proposait au cours de la première

44 législature de séparer la majorité de l'opposition par un couloir divisant en deux parties l'Hémicycle, afin de marquer physiquement l'appartenance de chacun à l'une ou à l'autre. Et si la « mécanisation morose » qui a régi le Parlement dans les premières années de la V^e République n'a guère donné l'occasion à l'opposition – non plus qu'à la majorité, d'ailleurs – de s'affirmer et de voir reconnu son rôle, la structuration de la vie politique autour de la fonction présidentielle a permis son émergence et a rendu plus aisée son identification. Depuis l'ouverture de la saisine du Conseil constitutionnel aux parlementaires en 1974, les responsables politiques et les constitutionnalistes ont voulu consacrer cette reconnaissance et n'ont cessé d'œuvrer pour un statut de l'opposition. La tentative de 2006 s'est heurtée à la sévère vigilance du Conseil constitutionnel¹, ce qui imposait une révision constitutionnelle. Mais celle-ci, en dépit de l'introduction de l'article 51-1, n'établit pas véritablement un statut, ne serait-ce qu'en liant à l'opposition des groupes minoritaires qui peuvent appartenir à la majorité. Si la révision a permis incontestablement de décliner de nouveaux droits, une fois posé le principe de la déclaration d'appartenance à l'opposition, la pratique parlementaire, voire certains textes, lui en avait déjà explicitement reconnu dans le débat politique, et à égalité avec la majorité, ce qui revenait à mettre en œuvre une discrimination positive en sa faveur, puisqu'elle est par définition moins nombreuse. C'est ainsi qu'en vue des élections législatives de 1967 une nouvelle réglementation de la propagande radiotélévisée fut mise en place avec la substitution au principe d'égalité entre toutes les formations présentant un minimum de candidats du principe de l'égalité entre la majorité, d'une part, et l'opposition, d'autre part. De même, lorsqu'en marge du règlement furent créées à l'Assemblée nationale en 1974 les questions au gouvernement, le temps qui leur était consacré fut divisé à égalité entre majorité et opposition, et c'est en 1981 qu'il sera réparti à la proportionnelle des groupes avant d'être à nouveau divisé à égalité dans le règlement. Enfin, bien avant qu'un texte le prévît, il arriva que les fonctions de président et de rapporteur d'une commission d'enquête fussent réparties entre elles comme ce fut le cas à cinq reprises durant la neuvième législature et à quatre reprises sous la douzième, avant que la réforme du règlement de mars 2003 ne réservât une des deux fonctions au groupe à l'origine de la création de la commission et que la pratique rendît ce dispositif quasi systématique pour les missions d'information. Sans que l'égalité fût respectée entre majorité et opposition, la

1. CC, 2006-537 DC, 22 juin 2006.

pratique parlementaire réserva également une place à cette dernière, qu'il s'agisse de la composition des commissions mixtes paritaires (CMP) – en passant par des phases où elle ne reflétait que la majorité de chacune des assemblées – ou de la désignation, à compter de la cinquième législature, des rapporteurs spéciaux, qui le sont désormais en respectant la configuration politique de l'Assemblée. Progressivement, enfin, la désignation de co-rapporteurs, le plus souvent réunis en binômes paritaires, a fait ensuite son apparition, permettant d'associer majorité et opposition non plus seulement à la délibération, mais à la réalisation d'un travail commun. Car si le terme parité est polysémique, c'est bien ici de la parité politique qu'il est question et non de la parité des sexes, qui n'a fait qu'une – furtive – apparition en droit parlementaire avec la tentative du groupe écologiste de permettre l'exercice conjoint de la présidence d'un groupe parlementaire constitué au sein de l'Assemblée nationale par deux députés de sexe opposé, sèchement déclarée contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel au motif qu'elle méconnaissait tant le principe d'égalité que la hiérarchie des normes².

45

Nés de la pratique avant d'être codifiés par étapes successives, du moins à l'Assemblée nationale, les binômes paritaires, en associant majorité et opposition pour pacifier leurs rapports, s'inscrivent parfaitement dans le mouvement de revalorisation du Parlement, pierre philosophale de la réforme constitutionnelle de 2008. Mais le recours à cette méthode invite à la réflexion concernant tant son cantonnement aux tâches de contrôle que la consécration d'une réalité politique bipartisane.

INSTRUMENTS PRIVILÉGIÉS DU CONTRÔLE ?

Responsabiliser l'opposition. L'ancrer dans le système; la faire participer à son fonctionnement régulier, « au bon déroulement du débat démocratique et, partant, au bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels³ ». La faire consentir à assumer les responsabilités que cette participation entraîne, en dépit d'une certaine répugnance de sa part pour ce qui pourrait passer pour de la connivence. Tels sont les objectifs que la reconnaissance de l'opposition par la révision constitutionnelle de 2008 se fixait, à la suite du comité Balladur, qui appelait l'opposition à « jouer un rôle plus responsable, éloigné de la stérilité des critiques

2. CC, 2013-664 DC, 28 février 2013.

3. CC, 95-370 DC, 30 décembre 1995.

46 systématiques qui jettent le discrédit sur le discours politique⁴ ». Et le domaine de prédilection de cette association à la fonction parlementaire a paru d'emblée être celui du contrôle, que la révision a promu au même niveau que le vote de la loi à l'article 24 C. Cette approche est clairement défendue par le rapporteur du projet de révision à l'Assemblée, qui n'hésite pas à affirmer : « L'opposition doit accepter que la majorité est fondée à mettre sa politique en œuvre par la loi. En revanche, la majorité doit admettre que le contrôle est la vocation de l'opposition. La minorité doit être privilégiée, voire participer à égalité dans la responsabilité des activités de contrôle »⁵.

Encore faut-il s'accorder sur ce qu'il convient d'entendre par contrôle. Si le contrôle parlementaire doit se limiter à la mise en cause de la responsabilité du gouvernement telle qu'elle est organisée par les articles 49 et 50 C, il est clair qu'une telle approche, qui conduit nécessairement à l'affrontement, ne favorisera pas la conjugaison des efforts de la majorité et de l'opposition, et ne se révélera pas propice au développement de binômes. La jurisprudence du Conseil constitutionnel semble pourtant conforter une telle conception du contrôle, comme le souligne Pierre Avril⁶. Cela explique la rigueur dont il fait preuve à l'égard de toute procédure susceptible de mettre en cause la responsabilité gouvernementale et le soin qu'il prend à assortir ses déclarations de conformité d'une réserve traditionnelle limitant ces procédures à « un simple rôle d'information pour permettre à l'Assemblée d'exercer, pendant les sessions ordinaires et extraordinaires, son contrôle sur la politique du gouvernement dans les conditions prévues par la Constitution⁷ ». Mais cette conception paraît aujourd'hui dépassée, « parce que, dans la réalité, confiance et censure sont aujourd'hui passées de l'Assemblée nationale au corps électoral » et, « dès lors que la responsabilité du gouvernement s'exerce effectivement devant le peuple (et, subsidiairement, devant le président de la République dans l'intervalle des élections), déclarer que le contrôle est destiné à permettre au Parlement de mettre en jeu une responsabilité qui lui échappe revient à lui assigner un fondement illusoire »⁸.

4. Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *Une V^e République plus démocratique*, Paris, La Documentation française, 2007, p. 65.

5. Jean-Luc Warsmann, Assemblée nationale, rapport n° 892, treizième législature, 15 mai 2008, p. 57.

6. Pierre Avril, « L'introuvable contrôle parlementaire (suite) », *Jus Politicum*, n° 3, 2009, p. 2.

7. CC, 59-2 DC, 24 juin 1959. Jurisprudence constante depuis cette décision.

8. Pierre Avril, « L'introuvable contrôle parlementaire (suite) », art. cit., p. 2.

Or si contrôler, c'est remplir une fonction de vigilance, vérifier l'application satisfaisante des textes votés, la mise en œuvre des choix décidés par le législateur; si ce contrôle se double, comme le prévoit l'article 24 C d'une évaluation des politiques publiques, qui a pour objet d'en apprécier l'efficacité en comparant les résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre, alors, comme le souligne un parlementaire familier de la matière, « contrôler l'action du gouvernement, [c'est] simplement vérifier que les choses se passent correctement. Il faut donc que majorité et opposition apprennent à travailler ensemble, avec un double regard, mais à partir de propositions communes et en suivant le même objectif⁹ ». C'est précisément ce que tend à mettre en œuvre, à l'Assemblée nationale, le Comité d'évaluation et de contrôle dont les rapports d'évaluation, en application de l'article 146-3 du règlement, sont confiés à des binômes de rapporteurs de la majorité et de l'opposition. Ces derniers ont abouti dans la totalité des cas à des conclusions communes, réserve faite de quelques très rares points de vue différents sur des questions particulièrement politiques, comme l'aide médicale d'État. Les groupes de travail mis en place par le comité sont également quasi paritaires et leurs conclusions font l'objet d'un consensus, sans qu'il soit nécessaire de procéder à un vote; il en va de même des décisions d'inscription au programme de travail et d'autorisation par le comité de publication de ses travaux, ces derniers pouvant faire l'objet, au cours de la semaine de contrôle, d'un débat en séance publique qui se déroule en pratique dans la salle Lamartine, plus adaptée à une discussion apaisée que l'Hémicycle.

47

L'application des lois – « vérifier [si] les textes votés sont appliqués de manière satisfaisante¹⁰ » – est logiquement un des domaines d'élection du contrôle paritaire opéré par des binômes de rapporteurs. Après que le règlement eut confié en 2004 au rapporteur d'un projet la charge de présenter un rapport d'application de ses dispositions six mois après leur entrée en vigueur, l'habitude s'est prise, à la commission des lois et à la commission des affaires économiques de l'Assemblée, sous la précédente législature, de désigner un co-rapporteur appartenant à l'opposition, et cette pratique est désormais codifiée. Pour sa part, le Sénat, après avoir laissé aux secrétariats des commissions permanentes le soin d'assurer ce contrôle, a créé à l'automne 2011, aux termes d'une décision du bureau,

9. René Dosière, *in* Assemblée nationale, *Journal officiel. Compte rendu intégral*, première séance du 25 janvier 2011, p. 469.

10. *Idem*.

une commission sénatoriale dédiée dont les rapports sont également confiés à des binômes bipartisans.

48 Au-delà de ces binômes de rapporteurs d'application des lois, les commissions d'enquête, les missions d'information des commissions et celles de la conférence des présidents ont fait une place éminente à l'opposition, en répartissant entre celle-ci et la majorité les fonctions de président et de rapporteur, cette dernière se réservant le rapport dans la plupart des cas. Imposée par le règlement de l'Assemblée tout d'abord aux seules commissions d'enquête, cette pratique a été élargie ensuite aux autres procédures avant d'être également codifiée. Le règlement prévoit ainsi que la fonction de président ou de rapporteur d'une mission d'information de la conférence des présidents revient de droit à un député appartenant à un groupe d'opposition, si ces fonctions ne sont pas exercées par la même personne, et qu'une mission de commission permanente composée de deux membres doit comprendre un député appartenant à un groupe d'opposition. Le paritarisme va même parfois, comme à la commission des lois, jusqu'à nommer un président-rapporteur de la majorité et un vice-président-co-rapporteur de l'opposition pour l'élargir à l'exercice des deux types de fonction. Le règlement du Sénat, dans sa rédaction issue de la résolution mettant en œuvre la révision constitutionnelle, partage également désormais les fonctions de président et de rapporteur des commissions d'enquête et des missions d'information.

Le souci de la parité s'étend enfin aux groupes de travail que les organes des assemblées instituent afin de proposer de nouvelles modalités de fonctionnement interne : les rapporteurs de celui créé en 2010 au sein de la commission des lois du Sénat sur les conflits d'intérêts appartenaient à l'ensemble des groupes politiques, tandis que les travaux de celui créé au sein du bureau de l'Assemblée nationale sur le même sujet et qui aboutirent à l'institution d'un déontologue furent rapportés par un binôme composé d'une députée de la majorité et d'un député de l'opposition.

Mais, ainsi revisité, le « contrôle est partout », selon la formule de Pierre Avril¹¹, et la distinction « ressassée par les manuels, parfois reprise par les textes » – comme la nouvelle rédaction du premier alinéa de l'article 24 C – entre contrôle et législation « occulte le lien intime qui réunit les deux notions » tant il est vrai que le débat législatif n'est pas détachable du contrôle dans la mesure où la plupart des lois tendent « à corriger une politique ponctuelle et à examiner par la même occasion

11. Pierre Avril, « L'introuvable contrôle parlementaire (suite) », art. cit., p. 6.

l'action du gouvernement et de l'administration »¹². Et ce contrôle présente ainsi nécessairement un caractère préventif, au cours du processus législatif lui-même, privant d'une grande part de sa pertinence la distinction entre contrôle *a posteriori* et anticipé. S'il se situe en effet « à la charnière de la responsabilité et de la représentation », le contrôle ne saurait être cantonné aux seules procédures qui le visent spécifiquement et il est par exemple présent dans les amendements « qui sont une forme abstraite d'injonction puisque le gouvernement est tenu d'exécuter la loi »¹³.

Il est logique dans ces conditions que la pratique des binômes ait également saisi, sinon encore irrigué, la fonction législative. Déjà, afin de permettre à la conférence des présidents de bénéficier d'une expertise pour se prononcer utilement sur l'éventuelle méconnaissance des règles organiques sur la présentation des projets de loi, c'est-à-dire sur le respect des prescriptions s'imposant aux études d'impact, première étape du processus d'examen de la loi, l'article 146-5 du règlement a prévu que le Comité d'évaluation et de contrôle, dont les travaux sont conduits par des binômes de rapporteurs de la majorité et de l'opposition, remplisse cette mission, à la demande des présidents des commissions saisies au fond. En définitive, le comité a préféré que les commissions se chargent directement de cette tâche, mais a invité leurs présidents à désigner eux-mêmes à cette fin un binôme bipartisan, ce que fit, par exemple, la commission des affaires économiques.

49

Symbole de cette osmose des tâches de contrôle et de législation, il est arrivé, même si les cas sont incontestablement limités en nombre, et leur réussite plus encore, que des binômes de rapporteurs du Comité d'évaluation et de contrôle présentent en commun des amendements, reprenant des propositions d'un rapport, comme en témoigne la série concernant les autorités administratives indépendantes déposée sur le projet de loi organique relatif au défenseur des droits sous la treizième législature, dont un seul fut toutefois adopté. Car il s'agit là d'une exception, tant la séance publique reflète encore les clivages, pour ne pas dire les postures, de la majorité et de l'opposition. Les commissions, notamment les commissions spéciales, sont plus propices à une démarche associant l'une et l'autre, comme celle sur le projet de loi bioéthique, dont le président et le rapporteur étaient ceux de la mission d'information qui pendant plus d'un an et demi avait approfondi les questions en débat

12. Armel Le Divellec, « Des effets du contrôle parlementaire », *Pouvoirs*, n° 134, *Le contrôle parlementaire*, p. 130, 2010, disponible sur Revue-Pouvoirs.com.

13. Pierre Avril, « L'introuvable contrôle parlementaire (suite) », art. cit., p. 6.

et remis un rapport au terme de ses travaux, ou encore celle constituée pour examiner la proposition de loi issue d'un rapport de la mission d'évaluation de la politique de prévention contre les violences envers les femmes effectué par un binôme doublement paritaire de rapporteurs qui présidèrent pour la première et rapportèrent pour le second les travaux de la commission spéciale. Les deux mêmes députés déposèrent ensuite une proposition de loi abolitionniste sur la prostitution.

50 Une dernière innovation, qui souligne tout à la fois le lien entre législation et contrôle, la part que peut y prendre un binôme bipartisan, mais également le fossé qui peut séparer ses deux membres au stade de la délibération de la loi, est celle, mise en place au début de la quatorzième législature par la commission des lois, consistant à désigner le co-rapporteur d'application dès la nomination du rapporteur sur le projet ou la proposition de loi. Présentant cette nouvelle procédure, le président Jean-Jacques Urvoas précisait que cela permettrait d'institutionnaliser l'idée selon laquelle un texte sera plus spécifiquement suivi par deux parlementaires issus l'un de la majorité, l'autre de l'opposition, la possibilité étant offerte à ce dernier, « s'il le souhaite, de faire part d'une "opinion particulière" – et non "dissidente" car elle n'a pas nécessairement vocation à exprimer une hostilité à l'égard des positions du rapporteur – qui sera insérée dans le rapport de la commission des lois, dans des dimensions et à une place qui lui donnent de la "visibilité"¹⁴ ». Cette initiative peut être rapprochée de la proposition parfois avancée, mais controversée, de désigner un contre-rapporteur de l'opposition disposant de moyens comparables à ceux du rapporteur et qui présenterait un contre-rapport, dont la mise en place correspond toutefois à une logique bipartisane et binaire qui ne s'adapte pas à toutes les situations politiques de la V^e République¹⁵.

REFLETS D'UNE LOGIQUE BIPARTISANE ?

La participation de l'opposition à parité avec la majorité aux activités parlementaires de contrôle comme de législation soulève en effet une question terminologique ou, si on préfère, une question de qualification : qui est qualifié pour représenter l'opposition ? Ceux qui se déclarent

14. Compte rendu de la révision de la commission des lois n° 2, 4 juillet 2012, Assemblée-nationale.fr.

15. Cf. en ce sens le rapport de la commission « Institutions du Club des juristes » (mars 2012), à laquelle participait au demeurant Jean-Jacques Urvoas.

comme tels, sans doute. Mais encore ? Comment distinguer entre les oppositions ? Et quelle place doit être faite aux groupes minoritaires, qui se déclarent comme tels au Sénat, conformément à l'article 5 *bis* du règlement, ou dont la qualité, à l'Assemblée, se déduit de ce qu'ils ne se sont pas déclarés d'opposition à l'exception de celui qui compte l'effectif le plus élevé ? Car des règles peuvent entrer en conflit : ainsi celles qui prévoient que la présidence ou le rapport d'une commission d'information ou d'une mission d'information doit revenir à un membre du groupe à l'origine de la création de ladite commission ou mission et celles qui réservent une de ces deux responsabilités à un membre d'un groupe d'opposition. Quand un groupe minoritaire est à l'initiative d'une telle instance, le rapport et la présidence pourraient ainsi échapper systématiquement au groupe majoritaire. C'est pourquoi le règlement de l'Assemblée a prévu, lorsqu'une commission d'enquête procède du droit de tirage reconnu à chaque groupe une fois par session ordinaire, que l'une des deux fonctions revienne à un membre du groupe qui a disposé de ce droit, qu'il soit d'opposition ou minoritaire ; dans ce dernier cas, l'opposition ne pourra revendiquer le rapport ou la présidence. Ainsi, sous la précédente législature, la commission d'enquête sur les mécanismes de financement des organisations syndicales d'employeurs et de salariés était-elle présidée par un député du groupe majoritaire tandis que le rapport était revenu à un membre du Nouveau centre, à l'origine de la création de la commission, ce qui ne facilita pas pour autant ses travaux puisque le rapport fut finalement rejeté. D'une manière générale, comme on l'a vu, la majorité préfère en principe laisser la présidence d'une commission d'enquête à l'opposition et se réserver le rapport. L'action du président est certes déterminante pour la conduite des travaux de la commission, puisqu'il la convoque et en dirige les débats, mais il ne peut seul arrêter le programme des auditions et convoquer des témoins¹⁶. Le rapporteur est le principal acteur de la commission ; il dispose de pouvoirs propres qui lui permettent d'enquêter sur pièces et sur place, et tous les renseignements de nature à faciliter sa mission doivent lui être fournis. Lorsque le groupe à l'origine de la création de

16. M. Pierre Moscovici écrivait ainsi, dans son avant-propos au rapport de la commission d'enquête qu'il présidait sur les conditions de libération des infirmières et du médecin bulgares détenus en Libye : « Écartée lors d'un vote formel par les groupes UMP et Nouveau centre, à mes yeux sans vraie justification, l'audition de Mme Cécilia Sarkozy restera une pièce absente dans le puzzle, un chaînon manquant dans le déroulement des faits, denses et parfois chaotiques, qui ont mené à la libération des soignants bulgares. » (Assemblée nationale, rapport n° 622, treizième législature, 22 janvier 2008, p. 7.)

la commission d'enquête est un groupe minoritaire, il est arrivé que le choix de la présidence ou du rapport lui soit laissé mais cette facilité peut cependant se retourner contre ses bénéficiaires, comme en témoigne le précédent à l'instant rappelé de la commission d'enquête sur le financement des organisations syndicales.

Et quand il s'agit de faire place à l'opposition, comment déterminer le groupe auquel revient le droit de la représenter ? Les choses sont simples lorsque le groupe d'opposition est prédésigné par les dispositions réglementaires mises en œuvre, comme celle à l'instant citée sur le droit de tirage. Mais, dans les autres cas, la représentation de l'opposition revient quasi systématiquement au principal groupe de celle-ci, instaurant en pratique un dialogue parlementaire bipartisan, excluant les petits groupes d'opposition ou minoritaires.

52

À cet égard, la pratique des binômes apparaît comme une consécration de la bipolarisation, voire d'un système bipartisan latent. À l'instar de l'attribution de la présidence de la commission des finances qui revient en pratique au principal groupe d'opposition, hier socialiste, aujourd'hui UMP, les binômes réunissent généralement sinon exclusivement des parlementaires de ces deux groupes. Encore faut-il distinguer assez nettement en ce domaine les deux assemblées. À l'Assemblée nationale, les rapports d'application des lois, les rapports d'information, la mission de « veille européenne » à la commission des lois, les rapports d'évaluation du Comité d'évaluation et de contrôle, sont confiés à des binômes composés de députés des deux principaux groupes. Au Sénat, comme le fait apparaître le programme de contrôle et d'évaluation pour 2013 – quatre-vingt-six travaux sont programmés –, la pratique des binômes paraît sensiblement moins systématique, au profit de rapports d'information classiques, confiés à un seul sénateur, étant précisé que le règlement, s'il ne les interdit pas, n'en prévoit pas l'existence. Et lorsque des binômes sont créés, la pratique des organes qui les instituent – commissions, délégations, offices – est de faire une place aux groupes minoritaires. Ces approches différentes, bipartisane dans un cas, pluraliste dans l'autre, ne doivent pas étonner et correspondent bien aux cultures respectives des deux assemblées, liées à leur composition. L'absence de majorité et d'opposition monolithiques que le double mode de scrutin des élections sénatoriales encourage, les équilibres subtils qui régissent le partage des attributions, non seulement entre les groupes, mais également entre ces derniers et les commissions, comme en témoigne par exemple le partage du temps parlementaire avec la distinction entre celui des groupes *stricto sensu*, y compris le groupe

majoritaire, et le reste du temps parlementaire, se traduisent dans la seconde chambre par une plus grande souplesse. La simplicité du binôme et plus encore son caractère bipartisan lui conviennent mal. Il ne serait donc pas illogique que cette procédure n'ait pas vocation à s'y installer durablement. En revanche, elle s'adapte bien, à l'Assemblée nationale, aux clivages et aux rapports de force, et est en quelque sorte la traduction du condominium établi entre les deux principaux groupes antagonistes de l'Assemblée.

Les binômes réalisent ainsi le tour de force qu'institués pour apaiser le fonctionnement de la vie parlementaire en associant étroitement l'opposition aux travaux de l'Assemblée ils sont également un symbole tangible du clivage politique entre les deux principaux groupes et, au-delà, entre les deux principaux partis de gouvernement. Sans que le contenu des rapports traduise nécessairement et systématiquement des positions antinomiques, il exprime souvent des approches divergentes. Celles-ci peuvent prendre la forme d'un avant-propos d'un président d'opposition d'une mission ou d'une commission d'enquête, d'une tonalité et d'une portée discordantes. C'est d'ailleurs pourquoi la majorité préfère se réserver les fonctions de rapporteur. Lorsque le rapport est l'œuvre commune d'un binôme de rapporteurs, l'un et l'autre peuvent exposer sur certaines questions des opinions différentes. Pour mieux les identifier, la commission des lois, depuis la précédente législature, a pris l'habitude pour les rapports d'application des lois de qualifier de rapporteur le député de la majorité et de co-rapporteur celui de l'opposition ; ainsi certaines conclusions sont-elles expressément présentées par l'un ou l'autre seulement. Et si, au sein des missions d'information qu'elle a créées depuis le début de l'actuelle législature, cette commission n'a pas distingué les fonctions de président et de rapporteur, elle a constitué des binômes originaux composés d'un président-rapporteur de la majorité et d'un vice-président-co-rapporteur de l'opposition – un vice-président appartenant à la majorité étant en outre désigné –, ce qui permet certes de les distinguer plus aisément, mais fait aussi ressortir les clivages politiques. Et il en va naturellement de même *a fortiori* lorsque le co-rapporteur d'application d'une loi est nommé dès l'examen au fond du projet de loi et appelé à présenter ses observations dans le cadre du rapport établi en vue de la lecture du texte en séance, comme on l'a vu plus haut. C'est ainsi que sur des projets de loi particulièrement sensibles comme celui ouvrant le droit au mariage à des personnes de même sexe ou ceux relatifs à l'élection des conseillers départementaux, municipaux, et des délégués communautaires, les co-rapporteurs d'opposition présentèrent

des contributions tenant bien davantage, ne serait-ce qu'eu égard aux sujets en cause, de l'opinion dissidente que de l'opinion particulière au sens entendu plus haut.

À ce titre, le binôme peut apparaître comme la lice où les deux groupes principaux de l'Assemblée délèguent leurs champions pour s'y affronter dans un combat singulier, mais un combat soumis aux règles du débat et de la procédure parlementaires. Il peut alors s'inscrire dans le cadre de la figure du procès, dégagée par Carlos-Miguel Pimentel¹⁷, pour qualifier les rapports de la majorité et de l'opposition, en remontant « au-delà de Montesquieu vers la préhistoire constitutionnelle, lorsque justice et politique encore mal distinguées nous offrent paradoxalement un schéma en quelque sorte alternatif à la séparation des pouvoirs¹⁸ ». Transposé dans le contexte actuel, le binôme bipartisan constitue une

54 étape procédurale du procès symbolique où la majorité défend la loi proposée ou la politique mise en œuvre et où l'opposition la met en cause, littéralement l'accuse. Mais limité en pratique aux deux groupes principaux de l'Assemblée, qui sont les expressions parlementaires des deux grands partis de gouvernement alternant au pouvoir depuis plus de trente ans, le binôme a tout à la fois des effets centripètes et centrifuges.

Tout d'abord, la logique même de l'association de l'opposition au labour quotidien des organes internes des assemblées est certes de lui faire prendre une part active aux travaux parlementaires en ne la cantonnant plus dans un rôle, une posture, systématiquement protestataire et en rendant ainsi sa radicalisation plus difficile. À cet égard, le procédé du binôme est alors le creuset dans lequel se cristallisent – et se civilisent – les rapports entre majorité et opposition, dans un dialogue binaire et bipartisan, cher au système britannique, qui conduit à fédérer l'une et l'autre. Dans cette occurrence, instruites par l'expérience de la conduite des affaires publiques et les exigences de la contrainte extérieure, qu'elle soit économique ou issue des normes européennes, soumises au « principe de réalité », la majorité comme l'opposition peuvent trouver dans le binôme bipartisan le lieu protégé de la construction du consensus.

Ce faisant, le binôme peut aussi avoir un effet exclusif, en repoussant à l'extérieur du « cercle magique » des groupes responsables, les autres

17. Carlos-Miguel Pimentel, « L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir », *Pouvoirs*, n° 108, *L'opposition*, 2004, p. 45-62, disponible sur Revue-Pouvoirs.com.

18. Pierre Avril, « La séparation des pouvoirs est-elle un concept opératoire ? », intervention au 7^e Congrès français de droit constitutionnel, AFDC, Paris, 25-27 septembre 2008.

groupes d'opposition, avec le risque de les inciter à radicaliser leurs positions afin de mieux se démarquer et de souligner ainsi la césure entre les oppositions parlementaires, pour ne rien dire de celles extérieures au Parlement.

C'est à l'aune de ces contraintes, et au regard de la pertinence démocratique d'une représentation parlementaire accentuant le clivage bipartisan, que se mesurera en définitive la légitimité – et sans doute la pérennité – des binômes majorité-opposition.

R É S U M É

La reconnaissance constitutionnelle de l'opposition va de pair avec l'affirmation de la fonction de contrôle et d'évaluation du Parlement, l'une comme l'autre devant assurer son renouveau et sa revalorisation, pierre philosophale de la révision de 2008. Au nombre des instruments privilégiés pour ce faire, figure la mise en place de binômes politiquement paritaires, censés responsabiliser l'opposition et normaliser ses rapports avec la majorité. Mais le recours à cette méthode invite à la réflexion concernant tant son cantonnement aux tâches de contrôle que la consécration d'une réalité politique bipartisane.