GUY CARCASSONNE

LA PLACE DE L'OPPOSITION : LE SYNDROME FRANÇAIS

DÉGAGER UNE MAJORITÉ, c'est aussi, par différence, identifier une minorité, de sorte que le premier apport des mécanismes qui y parviennent consiste bien à tracer la frontière entre deux ensembles, et non pas seulement à constituer le plus important des deux. Dès lors qu'elle est ainsi comprise, la démocratie majoritaire, sauf à ce que son adjectif écrase son substantif, ne saurait limiter ses préoccupations à la formation, au maintien et au bon fonctionnement de la majorité.

Même contrastées, les vertus du système sont suffisantes pour justifier les études que cette livraison y consacre, avec, on peut le supposer, ce qu'il faut de nuances. Mais la preuve est surabondamment faite que la victoire de l'un ne doit pas signifier l'écrasement de l'autre. Or la France, longtemps, a fait tache parmi les pays développés, en déniant à la minorité parlementaire le minimum des droits qui lui étaient souvent reconnus ailleurs.

La revendication d'un statut de l'opposition fut un des thèmes favoris des années 1970[1], avant de s'estomper dans les périodes suivantes. Était-ce parce que ceux qui l'agitaient alors, devenus majoritaires à leur tour, en ont moins perçu l'urgence et la nécessité ? Était-ce au contraire parce que assez de progrès avaient été accomplis pour faire baisser l'intensité de la revendication ? En vérité, il y a un peu des deux ou, plutôt, beaucoup.

Il est vrai que l'été de la première alternance n'a certes pas tenu,

1. Voir par exemple Maurice Duverger, « Le rôle de l'opposition dans un Parlement actif », *Le Monde*, 3 avril 1973 ; Roger-Gérard Schwartzenberg, « L'opposition de 1978 », *Le Monde*, 4 juin 1977.

au plan institutionnel, les promesses du printemps précédent : la revalorisation annoncée du Parlement n'a pas plus eu lieu que celle, en son sein, des droits de la minorité. Celle-ci pouvait s'en plaindre, mais avec la mauvaise conscience de qui réclame ce qu'il s'était lui-même refusé à offrir, et lorsque s'opéra un nouveau renversement, l'expérimentation d'une première cohabitation, de surcroît en forme de veillée d'armes, plaçait bien d'autres priorités devant celle-ci, d'autant que l'opposition jouissait alors de l'étonnant privilège d'avoir son chef à la tête de l'État. L'abstention des uns était donc devenue l'excuse à l'abstention des autres. Tous en vinrent tacitement à plus de discrétion.

Cela dit, il serait faux de croire que rien n'a changé. Au contraire, la situation faite aujourd'hui à la minorité est très éloignée de ce qu'elle fut dans les quinze premières années de la V^e^ République. L'absence
76 d'un statut formel de l'opposition, qui se présenterait comme tel et qui, sous cette forme, n'existe en vérité nulle part, ne doit pas faire oublier ou sous-estimer les éléments épars qu'une sorte de sédimentation inaperçue a fait surgir, à tous les niveaux de la hiérarchie des normes comme dans de nombreux aspects de la pratique politique.

Pour autant, la situation faite à l'opposition demeure largement en deçà de ce qu'elle est ailleurs et pourrait être ici.

Ainsi convient-il de prendre la mesure réelle de ce qui a changé, avant d'en tirer des enseignements utiles à ce qui doit changer encore.

Ce Qui A Changé

C'est au Parlement que la démocratie majoritaire se traduit. C'est donc avant tout au Parlement que la minorité doit être protégée. Mais d'une part l'opposition parlementaire n'est pas toute l'opposition, d'autre part ses droits ne sauraient disparaître lorsqu'elle sort de l'hémicycle. Aussi y a-t-il lieu de distinguer, parmi les changements intervenus, ceux qui se sont produits au sein des assemblées et ceux qui leur sont extérieurs.

Dans le Parlement

Rappelons d'abord l'existence d'un déséquilibre : quand la gauche perd tout, elle perd tout ; quand la droite perd tout, elle conserve le Sénat.

Cette particularité complique singulièrement les données puisque figure au premier rang des droits acquis de l'une des deux oppositions le fait de demeurer majoritaire dans l'une des deux assemblées, avec

toutes les capacités d'action, voire de nuisance, que cela implique. Ce n'est pas tout à fait indifférent.

Cela dit, le premier, en date et en importance, des droits nouveaux que la minorité a reçus fut évidemment celui de saisir le Conseil constitutionnel. Sans qu'il soit ici besoin d'épiloguer sur sa portée – dont on sait que les premiers bénéficiaires n'avaient pas été les plus prompts à la percevoir –, on peut observer que cette réforme a traduit une sorte d'aboutissement du long mouvement de constitutionnalisation des luttes politiques, dès lors que, si d'un côté c'est avant tout la recherche d'un profit politique, plus que l'obsession de la rigueur constitutionnelle, qui motive les saisissants, il demeure de l'autre côté qu'ils acceptent, et même revendiquent, que la loi fondamentale, à travers son interprète authentique, soit l'arbitre du conflit.

Il y a là une singularité française dans la mesure où, dans les autres pays qui pratiquent le contrôle de constitutionnalité, la saisine parlementaire n'y joue qu'un rôle second, voire inexistant, tandis qu'ici il n'est pratiquement actionné que par la seule opposition politique. 77

S'agissant de la vie parlementaire, trois domaines peuvent être identifiés qui, chacun, ont connu des avancées plus ou moins substantielles. Le premier concerne les structures des assemblées, les deux autres leurs fonctions.

Traditionnellement, la composition du bureau s'efforce « de reproduire [...] la configuration politique de l'Assemblée[2] ». Ainsi est-il acquis de longue date que l'opposition occupe une partie des six vice-présidences, détient l'un des trois postes de questeurs et a droit, ce qui est nettement moins important, à plusieurs secrétaires.

En revanche, il a fallu attendre 1988 pour que la même logique s'applique enfin aux bureaux des commissions à l'Assemblée nationale et que la minorité puisse accéder à leur vice-présidence.

Ancienne ou récente, cette participation de la minorité aux instances des assemblées est très éclairante. Elle démontre que c'est en confiant des responsabilités à l'opposition qu'on la rend responsable. Tel parlementaire connu pour son goût de la polémique, parfois de l'invective, et qui, de son banc, n'hésite pas à se montrer sectaire, subit une métamorphose complète en montant au perchoir. Il devient alors la figure de l'impartialité dans la conduite des débats, le défenseur vigilant des droits de ses adversaires. Ne le ferait-il pas qu'il encourrait

2. Article 10,2 du règlement de l'Assemblée nationale. Dans son règlement (article 3), le Sénat n'exprime pas le même vœu, mais respecte la même pratique.

la réprobation de ses collègues et, à quelques très rares exceptions près, ceux auxquels sont attribuées des fonctions ont à cœur de s'en montrer dignes, en les exerçant au mieux de leurs capacités. C'est là un enseignement qui mérite méditation.

Dans le domaine législatif, peu de changements sont intervenus qui soient directement liés aux droits de la minorité. Le principal, déjà ancien, a été d'ouvrir enfin les commissions mixtes paritaires à ses députés, tout en veillant logiquement à ce que cela ne modifie pas artificiellement les équilibres réels. Au-delà, si certains gouvernements ont voulu se montrer élégants en inscrivant telle ou telle de ses propositions de loi à l'ordre du jour, le phénomène, sans qu'on puisse réellement s'en choquer, demeure très circonscrit. Ont en revanche été rognées les capacités que la minorité détenait dans les opérations
78 d'obstruction, le plus souvent par la complicité active du gouvernement et de sa majorité, parfois en montrant quelque désinvolture à l'égard des textes, que le Conseil constitutionnel a refusé de sanctionner au vu « du contenu des amendements [...] et des conditions générales du débat[3] ».

En sens inverse, la mise en œuvre d'une nouvelle procédure d'adoption simplifiée, très opportune et peut-être promise à un avenir fécond, porte en elle un droit nouveau de la minorité, celui d'en refuser l'utilisation. Dès lors que ce mécanisme repose, à juste titre, sur un consensus, il autorise l'opposition à le refuser : où l'on vérifie les vertus de solutions conventionnelles, plus légères et, finalement, plus ouvertes que les modifications constitutionnelles formelles.

Il reste que c'est davantage dans l'exercice de la fonction de contrôle que les innovations ont été sensibles. La plus importante de celles-ci, une nouvelle fois, remonte à 1974, lorsque Valéry Giscard d'Estaing, nouvellement élu, voulut importer le système, très répandu à l'étranger, des questions au gouvernement.

Ce fut un changement très substantiel que celui qui permit à l'opposition, une fois par semaine, d'interroger librement les ministres sur les sujets du jour. Une tribune lui était ainsi donnée, en même temps que la capacité de l'utiliser pour mettre le gouvernement en difficulté.

La démarche était simple (les thèmes des questions posées à quinze heures étaient portés à la connaissance du gouvernement vers l'heure du déjeuner) et loyale (chaque groupe disposait du même temps de

3. Décision 93-329 DC du 13 janvier 1993, Rec. p. 9, cons. n° 22.

parole). Le succès immédiat de la formule, bientôt renforcé par sa retransmission télévisée, ne l'a pas mise à l'abri de modifications intempestives. En 1981, la gauche, mal inspirée, a décidé de répartir les temps de parole de manière plus proportionnelle. L'opposition, dont une saine logique devait faire la première bénéficiaire de cette procédure, y a perdu, au profit des questions de complaisance que la majorité choisit de poser au gouvernement qui n'en a nul besoin réel. Plus récemment, ce fut au tour de la droite d'opérer à son tour un choix discutable, lorsque le président Séguin obtint le dédoublement de la séance de questions, mardi et mercredi, qui n'a pas eu d'autre effet tangible que de la banaliser et de lui faire perdre de sa vivacité.

A l'initiative de Laurent Fabius, et avec le soutien du gouvernement, fut adopté en septembre 1988 le principe d'un droit qu'aurait chaque groupe, une fois par an, d'obtenir l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de création d'une commission d'enquête. A défaut de la certitude d'une telle création, au moins l'opposition recevait-elle le pouvoir de provoquer un débat, pouvoir d'autant plus important qu'il pouvait porter sur des sujets présentant, pour l'exécutif, un caractère hautement urticant. Surprise, cependant : il fallut attendre 1990 pour qu'un président de groupe de l'opposition décide d'utiliser ce droit de tirage[4] qui, si modeste puisse-t-il être jugé, eût paru inconvenant, voire révolutionnaire, dans la première décennie de la V^e^ République.

En fait, l'opposition rejoint la majorité en ceci que, fréquemment, une capacité longtemps réclamée cesse d'intéresser le jour où elle est enfin obtenue, la revendication antérieure apparaissant alors pour ce qu'elle est trop souvent : l'invocation d'une impuissance parlementaire prétendue comme alibi d'un défaut d'intérêt des élus nationaux pour l'accomplissement réel de leur mandat.

Significatifs ou décevants, des changements se sont donc produits au sein du Parlement, qu'ont prolongés d'autres mutations intervenues à l'extérieur.

Hors le Parlement

D'abord certaines mœurs. Le temps n'est plus où un leader de la minorité pouvait, malheureusement sans ridicule ni démenti, se plain-

4. Charles Millon, président du groupe UDF, a demandé la création d'une commission de contrôle sur le Fonds d'action sociale.

dre d'être écouté, espionné, traqué, de même que sa famille et ses amis [5].

L'absence d'alternance offrait un sentiment d'impunité qui, à son tour, favorisait les comportements déviants. L'expérience a enseigné la prudence et des fonctionnaires, peu regardants sur ce qu'on leur faisait faire dans le passé, ont vite compris que l'opposant du jour pouvait devenir le gouvernant du lendemain, ce qui dissuade de le traiter trop mal.

Au-delà de ceci, qui certes n'est pas négligeable, bien des domaines ont évolué de façon telle que Georges Pompidou, par exemple, trouverait abusivement généreux, qu'il s'agisse de l'accès aux médias ou aux financements, ou encore à l'information, le sort désormais fait à l'opposition.

80 Elle fut la première bénéficiaire du pluralisme à la télévision. Même si elle a toujours tendance à y trouver sa présence insuffisante, elle est loin de l'absence quasi totale qui fut longtemps de règle. Même si la règle dite « des trois tiers » soulève des objections, elle garantit un minimum que les opposants de jadis eussent trouvé mirifique. Et si les émissions d'expression directe, lorsqu'elles sont diffusées, attirent peu d'auditeurs ou de téléspectateurs, cela traduit le manque d'imagination des émetteurs et non plus l'interdiction d'émettre.

Ainsi, il est toujours possible de trouver à redire, d'entonner la complainte rituelle sur la disparition de la presse d'opinion, de dénoncer à l'occasion l'affichage de préférences politiques marquées par telle ou telle chaîne. Il demeure que le pluralisme a progressé sensiblement plus qu'on ne le souligne généralement et que, dans un pays où la voix des médias fut longtemps celle du gouvernement [6], c'est avant tout à l'opposition que ces progrès ont apporté.

Que la démocratie ait un coût, qu'il soit allé croissant et que les cotisations des militants aient de moins en moins suffi à le couvrir, voilà des évidences qui furent longtemps celées, quand elles n'étaient pas niées. On sait ce qu'il en résulta de négatif, dont les effets se prolongent.

Parce que la République était bonne fille, à défaut d'être toujours

5. Entretien de François Mitterrand avec Jean Daniel, *Le Nouvel Observateur*, 27 mai 1974.

6. Dès 1932, Léon Blum, réagissant aux interventions d'André Tardieu dans la campagne électorale, se plaignait de ce que « l'incomparable moyen de diffusion qu'est la radiophonie a été accaparé avec cynisme par la réaction », Jean-Noël Jeanneney, *Une histoire des médias*, Paris, Éd. du Seuil, 1996, p. 157.

vertueuse, les partis au gouvernement pouvaient bénéficier de financements publics, notamment ceux qui venaient de fonds spéciaux opportunément couverts par le secret défense.

L'opposition, elle, n'avait que les subterfuges qui, devenus systématiques sans cesser d'être occultes, ont fini par alimenter la chronique des affaires.

C'est à cela que les deux lois des 11 mars 1988 et 15 janvier 1990 ont permis de mettre fin. La première a posé le principe du financement public. La seconde, directement inspirée sur ce point du mécanisme espagnol, l'a étendu aux formations non parlementaires. Que cela n'ait pas éradiqué tout risque de déviance est possible. Que cela ait considérablement assaini le système est certain. Tout parti siégeant dans l'opposition peut désormais affronter des problèmes budgétaires, mais il a un budget qui lui est alloué, en toute transparence, par les finances publiques.

Sur un tout autre plan, enfin, l'habitude s'est prise, depuis 1988, d'inviter les représentants des partis politiques à des réflexions ou des informations dont ils étaient auparavant écartés. Qu'il s'agisse d'une concertation sur une législation future (comme à la veille de l'élaboration de la loi précitée du 11 mars 1988), de la tentative de formation d'un consensus sur un sujet majeur (par exemple l'immigration en 1989, le mode de scrutin en 1992, la révision de la Constitution en 1993, le cumul des mandats en 1997), ou du partage d'informations sensibles en période de crise[7], diverses méthodes ont été utilisées qui, toutes, avaient comme objectif commun d'associer l'opposition aux démarches en cours. Tout au plus doit-on relever à ce propos que, même devenu plus banal, demeure exceptionnel ici ce qui est très fréquent ailleurs.

S'ajoutent encore à cela, dans un domaine certes particulier, les effets de la loi du 10 juillet 1991 sur les écoutes téléphoniques. Celles-ci sont désormais contrôlées par une commission nationale dans laquelle siègent un député et un sénateur. La présence assurée d'un membre de l'opposition[8] suffit à garantir à tous une tranquillité qu'ils pou-

7. Sur l'information des groupes parlementaires durant la guerre du Golfe, voir « La France en guerre », *Pouvoirs*, n° 58, 1991, p. 42.

8. Quelle que soit la majorité, le député siégeant au sein de cette commission a toujours été socialiste, et le sera sans doute longtemps. On retrouve ici une conséquence étrange du déséquilibre déjà souligné : lorsque le pays est gouverné à droite, il faut que le député soit de gauche pour que la minorité soit représentée ; lorsque le pays est gouverné à gauche, il

vaient ne pas avoir hier, et qui profite aussi à d'autres (syndicalistes, journalistes...).

Peu importe alors de démêler les causes – surcroît de vertu, prise de conscience des excès ou, simplement, calcul selon lequel les pratiques anciennes et condamnables offraient moins d'avantages que leur révélation, si elle se produisait, ne présentait d'inconvénients –, seule compte l'évolution que l'on croit pouvoir affirmer réelle.

Ainsi, et même à s'en tenir à ces seuls éléments, l'image d'un système figé est évidemment inexacte comme serait parfaitement fausse l'idée d'une opposition sans droits et sans prérogatives. A l'intérieur comme à l'extérieur du Parlement, des évolutions ont eu lieu, certaines très importantes. Se pose dès lors la question de savoir s'il
82 faut aller plus loin, ou si seuls quelques esprits insatiables ou angéliques sont assez déraisonnables pour le souhaiter.

Ce Qui Doit Changer

La première preuve qu'il faut aller plus loin, c'est bien qu'on s'y dirige. Au moment même où sont écrites ces lignes, le président de l'Assemblée nationale a annoncé la création d'un droit non plus seulement à proposer la création d'une commission d'enquête mais bien à l'obtenir automatiquement, sous la seule réserve de sa recevabilité[9]. Espérons simplement que, cette fois-ci, la minorité voudra trouver le temps, et prendre le soin, d'écrire ses lettres de noblesse à cette capacité nouvelle.

Cela seul pourrait suffire à démontrer que tout espoir n'est pas vain. Si, pourtant, l'inventaire des progrès déjà accomplis laisse un arrière-goût d'insatisfaction, c'est par le sentiment qu'ils donnent de n'avoir été que les effets de volontés individuelles, sincères le plus souvent, que les circonstances ont permis ou contraint d'extorquer à un environnement indifférent.

Aborder autrement la question de la place de l'opposition dans une démocratie majoritaire, c'est d'abord parvenir au règne d'un nouvel état d'esprit, et ce n'est qu'ensuite avancer vers d'autres changements.

---

faut encore que le député soit socialiste pour que la minorité ne soit pas seule représentée, puisqu'elle l'est déjà, et systématiquement, par le Sénat.

9. Allocution de M. Laurent Fabius, 17 décembre 1997, Doc. AN n° 595.

Archaïsme, quand tu nous tiens...

On ne sait à quoi il faut l'attribuer – persistance du cliché des Gaulois querelleurs, nostalgie incurable qui ne fait entrer dans l'avenir qu'à reculons, prégnance des habitudes, automaticité des réflexes, paresse de la pensée ou autre chose encore –, mais la France et ses responsables semblent envisager la politique comme un système simpliste, dans lequel on ne sort de l'antagonisme que pour tomber dans la connivence.

Simpliste, en premier lieu, la vision des intérêts antagoniques comme un jeu à somme nulle : ce que l'un gagne, l'autre le perd forcément. Si l'opposition a quelque chose à gagner, elle n'a pas le pouvoir de l'obtenir et la majorité, qui craint d'y perdre, n'a pas la volonté de le lui donner.

Les exemples étrangers ne manquent pourtant pas qui démontrent 83
que c'est le système dans son ensemble qui profite d'une amélioration ponctuelle, que, alternance aidant, on finit tôt ou tard par profiter soi-même de ce que l'on a consenti à autrui, ou même que la vigilance de l'opposition, désagréable dans l'instant, peut occasionnellement aider le gouvernement et la majorité à éviter des erreurs très coûteuses.

A cette lumière, la mobilisation de tous, dans des rôles différents qui, certes, n'estompent pas les clivages, engendre une plus-value démocratique dont le temps se charge généralement d'assurer une répartition équitable.

Lorsqu'un député de l'opposition, en Allemagne, préside une commission, le statut et les moyens que cette fonction lui procure rejaillissent évidemment sur l'image de la minorité. Mais, dans le même temps, son rôle et sa présence dispensent le gouvernement et la majorité d'avoir à dissiper toutes sortes de suspicions, sur la sincérité des chiffres, sur le sérieux de la préparation, sur la qualité technique des rédactions. Et si cela les dissuade aussi d'abuser de leur position, en quelque sens que ce soit, qui donc trouverait à s'en plaindre ? En tout cas pas les premiers concernés qui, en outre, savent que le retour à l'opposition, le jour où il se produira, ne sera pas une chute dans le néant.

Simpliste, en second lieu, la connivence autour du *statu quo*. La majorité n'est pas spontanément portée à céder les privilèges qui lui viennent de son nombre. L'opposition n'est pas spontanément portée à renoncer au confort que lui donne son irresponsabilité.

Dans ce champ de réflexes, la demande d'un nouveau traitement, faite par la minorité, est moins guidée par le sentiment de sa légitimité

intrinsèque ou de sa nécessité que par l'avantage politique ponctuel qui en est escompté : tout procès est bon à faire à la majorité et celui de ne pas se montrer démocrate est des plus appréciés. Si, grâce à lui, on a pu, si peu que cela soit, écorner l'image du pouvoir, la revendication a épuisé son objet. Et lorsque ses auteurs, à leur tour, seront devenus majoritaires, ils auront beau jeu d'exciper du refus antérieur pour le reprendre à leur compte.

Mais si cette mécanique lassante se dérègle, par l'exercice incongru d'une sincérité réformatrice, alors il suffira de laisser inemployée une aptitude nouvelle, le temps qu'elle soit oubliée, plutôt que de courir le risque de prendre une responsabilité. De part et d'autre est à l'œuvre un état d'esprit parfois revanchard, souvent mesquin, toujours à courte vue.

84 Le statut de l'opposition, ainsi, a toujours été avant tout un thème à vocation tactique bien davantage que l'aspiration institutionnelle et démocratique qu'il pourrait représenter. Pour reprendre la distinction chère à Olivier Duhamel, chacun se satisfait assez de l'organisation de la « démocratie gouvernante » pour trouver un intérêt convergent à ne pas faire bouger les lignes de la « démocratie délibérante ». Tant que tous n'auront pas assez compris que la seconde améliore substantiellement l'efficacité de la première et en garantit la durée, le système français restera profondément marqué d'une forme préoccupante d'archaïsme.

Des changements possibles

Ce n'est pourtant pas que manquent les améliorations concevables, parfois aisées même, qui, donnant toute sa place à l'opposition, l'obligeraient à des efforts, à des apports, profitables à tous et pas uniquement à elle-même.

Quelques exemples suffiront à l'illustrer.

Au sein du Parlement, chacun à son tour a invoqué l'exemple allemand pour réclamer que des présidences de commission reviennent à la minorité, laquelle les refusa en les jugeant insuffisamment nombreuses jusqu'à ce que, en 1988, Valéry Giscard d'Estaing accepte celle des affaires étrangères. Mais ce ne fut là qu'une parenthèse rapidement refermée.

Tous, dans le même temps, regrettent la limitation à six imposée par l'article 43 de la Constitution. La solution, dès lors, se déduit d'elle-même. Aucune majorité, jamais, ne renoncera à trois présidences, mais toute majorité pourrait accepter l'idée de n'en conserver que

six sur dix ou douze, les autres étant, au moins par convention, laissées à l'opposition. Ainsi seraient simultanément réglés deux problèmes distincts et rémanents : l'insuffisance du nombre de commissions, l'absence de la minorité dans leur présidence.

Il resterait à faire un pas de plus en réservant à l'opposition la direction de la commission des finances. La plus ancienne commission parlementaire au monde, le Public Account Committee de la Chambre des Communes, est toujours présidée par un député de la minorité. Consacrant l'essentiel de son temps à des études précises, centrées sur des questions de fait ou de droit sans enjeux politiques majeurs, elle publie plusieurs dizaines de rapports par an, pratiquement tous adoptés à l'unanimité. Elle en déduit des recommandations presque toujours suivies d'effet et l'on a pu estimer à 209 millions de livres, en 1994, le montant des économies réalisées grâce à elle[10]. 85

Est-il vraiment déplacé d'imaginer que la France pourrait s'inspirer de ce modèle, d'envisager que majorité et opposition forment ensemble le cercle vertueux de la surenchère compétitive à qui sera le plus efficace dans la traque des malfaçons législatives ou des dépenses improductives ?

S'ajouterait encore à cela, par la seule présence d'un président d'opposition, la garantie de la sincérité des chiffres, qui soulagerait de polémiques récurrentes et oiseuses, propres à n'amuser que les étrangers francophobes et à désoler ou indigner tous les autres.

Dans la même veine, il existe déjà, sur presque chaque fascicule budgétaire, deux rapporteurs, l'un de la commission saisie pour avis et l'autre de la commission des finances. Le plus souvent, ils défendent l'un et l'autre la même ligne, généralement avec les mêmes arguments, parfois les mêmes mots. On peut gager que le débat serait plus riche si, quand l'un est issu de la majorité, l'autre venait automatiquement de l'opposition. Ainsi s'exprimeraient deux orateurs d'avis normalement contraires, à égalité de droits, d'expertise et de moyens.

Sans doute cette formule serait-elle préférable à celle, parfois évoquée, de la désignation d'un contre-rapporteur : tous les rapporteurs n'ayant pas la même compétence, ou la même disponibilité, beaucoup s'appuient sur le secours des administrateurs de leur assemblée ; amener chacun de ces derniers à travailler simultanément, sur le même budget, pour le rapporteur et le contre-rapporteur, serait peut-être

10. Laurent Dominati, *De l'information du Parlement au contrôle du gouvernement*, 23 mai 1995, rapport AN, n° 2065, p. 32.

présumer de leurs forces en même temps que les contraindre à plus de schizophrénie que n'en prévoit normalement leur statut.

Si, maintenant, on quitte les assemblées pour élargir le propos aux droits dont devrait jouir l'opposition dans la vie nationale, le champ des possibles est très vaste. Il va du tout petit, mais significatif, qui relève de la courtoisie républicaine (le traitement strictement impartial, au plan local, de tous les parlementaires sur quelque banc qu'ils siègent), au très grand, que serait par exemple l'introduction du référendum d'initiative minoritaire tel que l'a proposé le comité consultatif présidé par Georges Vedel. Il va du très symbolique, comme par exemple la présence des dirigeants de l'opposition aux premiers rangs des solennités nationales, au très tangible, comme la création, sur fonds publics au départ, de Fondations gérées par les partis comme en Alle-
86 magne (chacune avec sa sensibilité, la Friedrich Ebert Stiftung et la Konrad Adenauer Stiftung concourent également, et avec une grande efficacité, à la présence et au renom de leur pays partout dans le monde).

Bref, les perspectives ne manquent pas. Seule manque encore l'ouverture d'esprit qui permettrait de les appréhender résolument, comme il convient, c'est-à-dire, tout simplement, sans lésiner.

Il demeure, cependant, qu'il faut pour terminer invoquer pour la France, dans sa comparaison peu flatteuse avec l'étranger, une circonstance atténuante et un avantage objectif.

La circonstance atténuante tient au fait que le multipartisme, même discipliné dans des coalitions, prive l'opposition d'un chef incontesté, à peu près unanimement perçu comme tel. Cela complique évidemment la tâche du gouvernement, qui ne peut se limiter à un interlocuteur unique, ou au moins prioritaire, et doit toujours prendre soin d'en ménager plusieurs.

L'avantage, certes circonstanciel mais déjà plusieurs fois renouvelé, dont peut bénéficier l'opposition en France et que n'auront jamais ses homologues étrangers, c'est la détention du droit de dissolution. Jamais l'imagination la plus débridée, la plus féconde, n'aurait conduit un publiciste ou un responsable à proposer cette invention saugrenue dans laquelle ce droit est remis entre les mains du chef de la minorité. C'est pourtant ce qu'organise la France cohabitante. Mais, à bien y réfléchir, est-ce finalement si absurde ? Cette innovation involontaire ne devrait-elle pas au contraire faire école ? Après tout, il n'y a qu'en politique qu'on trouve naturel de ne confier qu'au fou lui-même le soin du garde-fou.

RÉSUMÉ

Les droits de l'opposition, à y regarder de près, ont beaucoup plus progressé, dans les vingt dernières années, qu'on ne le souligne généralement. Cela dit, ils devraient progresser encore, pour rattraper le retard par rapport aux pays comparables. Mais l'archaïsme principal réside avant tout dans l'état d'esprit avec lequel le système politique envisage le sujet.