



HAL
open science

Pluralisme des expressions politiques, oppositions et alternances

Ariane Vidal Naquet

► **To cite this version:**

Ariane Vidal Naquet. Pluralisme des expressions politiques, oppositions et alternances. Diversité de la démocratie - Théories et comparatisme - les pays de la Mélanésie, Dec 2015, Nouméa, France. hal-01794785

HAL Id: hal-01794785

<https://hal.science/hal-01794785v1>

Submitted on 28 Jan 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Pluralisme des expressions politiques, oppositions et alternances

Ariane VIDAL-NAQUET

Professeur de droit public, Aix-Marseille Université

Pluralisme, opposition et alternance sont devenus les maîtres mots d'une vision moderne de la démocratie. En témoigne l'exemple français et la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, loi de « modernisation » des institutions de la V^e République, qui inscrit ces trois éléments au cœur de la Constitution. Ainsi le pluralisme est-il ici doublement constitutionnalisé : le dernier alinéa de l'article 4 prévoit désormais que « *la loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation* » tandis que l'article 34 est ainsi complété : « *la loi fixe les règles concernant [...] la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias* ». L'opposition est également formellement inscrite dans la Constitution française, à deux reprises : d'une part, à l'article 51-1, qui précise que le règlement de chaque assemblée « *reconnait des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires* » et, d'autre part, à l'article 48, alinéa 5, qui réserve à ces groupes la détermination de l'ordre du jour d'un jour de séance par mois. Enfin, l'alternance est également présente dans la loi de révision constitutionnelle, avec la modification de l'article 6 et la réduction à deux du nombre de mandats présidentiels consécutifs. Cette modification, destinée à favoriser l'alternance à la magistrature suprême, a été présentée comme la suite logique et démocratique

de la réforme relative au quinquennat et à l'inversion du calendrier électoral, qui visait, précisément, à éviter l'alternance imparfaite que constitue la cohabitation. Plus largement, la question de la limitation du cumul des mandats, défendue sans succès par le Comité Balladur en 2008, repose également sur cette idée de favoriser l'alternance du personnel politique et, plus particulièrement, des parlementaires.

Ces modifications répondent à une même logique : remédier à la contradiction que porte en elle la démocratie. Fondée sur le règne du nombre, sur la loi de la majorité avec, en prime, la fiction selon laquelle la fraction veut pour le peuple tout entier, celle-ci tend, en pratique, à conduire à la tyrannie de la majorité. Ce risque a été mis en lumière très tôt par Tocqueville qui expose, dans son ouvrage *De la démocratie en Amérique*, la fameuse contradiction qui l'anime : « *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. Suis-je en contradiction avec moi-même ?* ». Il explique : « *Les démocraties sont naturellement portées à concentrer toute la force sociale dans les mains du corps législatif. Celui-ci étant le pouvoir qui émane le plus directement du peuple, est aussi celui qui participe le plus de sa toute-puissance. On remarque donc en lui une tendance habituelle qui le porte à réunir toute espèce d'autorité dans son sein. Cette concentration des pouvoirs, en même temps qu'elle nuit singulièrement à la bonne conduite des affaires, fonde 'le despotisme de la majorité'* ». Et de poursuivre : « *Qu'est-ce donc qu'une majorité prise collectivement, sinon un individu qui a des opinions et le plus souvent des intérêts contraires à un autre individu qu'on nomme la minorité ? Or, si vous admettez qu'un homme revêtu de la toute-puissance peut en abuser contre ses adversaires, pourquoi n'admettez-vous pas la même chose pour une majorité ? Les hommes, en se réunissant, ont-ils changé de caractère ? Sont-ils devenus plus patients dans les obstacles en devenant plus forts ? Pour moi, je ne saurais le croire ; et le pouvoir de tout faire, que je refuse à un seul de mes semblables, je ne l'accorderai jamais à plusieurs* ». Cette tendance au despotisme de la majorité, consubstantiel à la démocratie, semble inéluctable. Et le sacro-saint principe de séparation des pouvoirs, théoriquement gage d'un équilibre des pouvoirs et de la modération du pouvoir politique, s'avère, ici, bien impuissant... Au contraire, le fonctionnement des démocraties modernes confirme ce qui avait déjà été exposé de longue date par Bagehot : dans un régime parlementaire, la séparation des pouvoirs aboutit, en pratique, à une fusion presque intime de l'exécutif et du législatif, entre les mains de la majorité.

Pluralisme, opposition et alternance apparaissent alors comme des remèdes à ces maux quasi structurels que porte en elle la démocratie. Encore faut-il revenir sur ces trois termes pour tenter de les préciser. Le pluralisme

représente la diversité par opposition à l'unité et suppose, plus exactement, la valorisation de la diversité : pour reprendre les termes de Jean Leca, cette diversité n'est pas un inconvénient dont il faudrait s'accommoder mais elle est considérée comme bénéfique, comme bonne en soi¹. Le pluralisme revêt plusieurs facettes et plusieurs dimensions selon les domaines dans lesquels il s'exprime : culturel, social, juridique, politique... C'est cette dernière dimension, celle du pluralisme politique, qui sera ici retenue, en raison de la formulation du sujet et du fait que les deux autres termes, oppositions et alternances, y renvoient. Reste que l'expression choisie, « *pluralisme des expressions politiques* » est particulièrement large. Elle ne se limite pas au pluralisme des partis politiques et renvoie à toute manifestation, y compris informelle, prétendant participer, d'une manière ou d'une autre, à la vie de la cité.

Deuxième élément du triptyque, les oppositions : le pluriel ajoute encore à la variété de ce que la notion, incertaine, recouvre. Comme le souligne Pascal Jan, il existe une grande variété d'oppositions : politique, parlementaire, institutionnelle, révolutionnaire, constitutionnelle, dissidente, clandestine²... La formulation du sujet invite à se concentrer sur l'opposition politique ou, plus exactement, sur les oppositions politiques. Car si l'opposition est souvent appréhendée, dans le discours politique comme dans le discours doctrinal, comme une masse homogène, il existe, en réalité, une pluralité d'oppositions.

L'alternance, dernier élément du triptyque également appréhendé au pluriel, renvoie à une succession régulière. Elle désigne alors l'enchaînement voire le retour, à intervalles réguliers, dans la sphère politique, des majorités mais aussi des hommes, du personnel politique voire des idées et des opinions. Sous la V^e République, avec la bipolarisation croissante résultant de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct et du mode de scrutin retenu, l'alternance apparaît en 1981 et se produit, depuis, à chaque élection présidentielle, à l'exception de **1995 et 2007**.

Pluralisme, oppositions et alternances... Ces trois éléments semblent, à première vue, étroitement liés dans une espèce de cercle vertueux, le pluralisme entraînant l'opposition qui provoque l'alternance. Ainsi, le premier terme pourrait apparaître comme le soubassement des deux autres, le second comme la condition du troisième, qui est elle-même la conséquence mais aussi la condition des deux premiers. La reconnaissance, voire la valorisation du pluralisme des expressions politiques va de pair avec la protection des oppositions

**Est-ce les
bonnes dates ?
selon ce que je
comprends,
j'aurais mis
1988, 2002 et
2007 ?**

1 J. LECA, « La démocratie à l'épreuve des pluralismes », *Revue française de science politique*, n° 2, 1996, p. 225-279 et not. p. 232.

2 P. JAN, « Les oppositions », *Pouvoirs*, n° 108, 2004, p. 23-43.

et le respect des alternances. L'opposition vise théoriquement l'alternance – c'est d'ailleurs même ainsi qu'elle est la plupart du temps définie – qui la conditionne en retour. En effet, la vitalité de l'opposition suppose qu'elle soit appelée régulièrement à gouverner, faute de quoi elle s'étiolé. L'alternance favorise, en retour, le pluralisme : comme le rappelle Élisabeth Zoller, dans la Grèce ancienne déjà, l'idée que tous doivent être tour à tour gouvernants et gouvernés favorise, au sein certes d'une élite, la rotation et une certaine pluralité³. L'alternance suppose également l'existence d'une opposition prête à prendre la relève et capable d'exercer le pouvoir. Elle facilite encore la reconnaissance d'un véritable statut de l'opposition, rendant tangible l'inversion des rôles entre majorité et opposition.

Apparemment vertueux, ce cercle peut également se gripper. Si le pluralisme des expressions politiques doit respecter les oppositions et accepter l'alternance, jusqu'où doit-il aller ? Le pluralisme autorise-t-il toutes les oppositions et doit-il mener à toutes les alternances ? Les oppositions sont-elles capables de respecter le pluralisme ? Souhaitent-elles même l'alternance ? Sont-elles capables d'assumer et d'exercer, ensemble ou séparément, le pouvoir ? Ces questions doivent être replacées dans la problématique qui nous réunit aujourd'hui, la démocratie, dont on a souligné la malléabilité voire le caractère évanescent. Pluralisme des expressions politiques, oppositions, alternances et démocratie. Comment les trois premiers éléments contribuent-ils à améliorer la démocratie ? À quelles conditions et jusqu'où peuvent-ils le faire ? Certes, la valorisation du pluralisme, des oppositions et des alternances s'inscrit dans une vision renouvelée de la démocratie, qu'elle contribue, en retour, à redéfinir. La démocratie en reste néanmoins la mesure, permettant ainsi d'en dresser à la fois le cadre (I) et la limite (II).

I. UNE VISION RENOUVELÉE DE LA DÉMOCRATIE

Pluralisme, oppositions et alternances s'inscrivent dans le cadre d'une nouvelle vision de la démocratie, d'une démocratie qui se veut moderne et exemplaire, pour reprendre la terminologie de la révision constitutionnelle de 2008, au point d'en devenir de nouveaux éléments de définition.

3 En ce sens, voir É. ZOLLER, « Comment la constitution de 1958 règle-t-elle l'alternance ? » (disponible en ligne : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-de-1958-en-20-questions/la-constitution-en-20-questions-question-n-10.17358.html>).

Mettre ici et *infra* des appels de niveaux de titre ?

A. Pluralisme, oppositions et alternances au service de la démocratie

Pluralisme, oppositions et alternances permettent d'améliorer le fonctionnement de la démocratie. Reposant sur des fondements philosophiques anciens, cette idée trouve, aujourd'hui, de réelles concrétisations juridiques.

Mettre ici et
infra des
appels de
niveaux de
titre ?

1. Les fondements philosophiques

Le risque de tyrannie de la majorité est régulièrement agité, qu'il s'agisse de dénoncer le poids de la majorité entendue comme groupe arithmétiquement le plus important – de façon d'ailleurs absolue ou relative – ou la technique de décision sur laquelle elle repose, à savoir la majorité, à défaut d'unanimité.

La valorisation des minorités – Dans la pensée politique, chez de nombreux auteurs, le pluralisme est un moyen de lutter contre certaines dérives de la démocratie et contribue, ce faisant, à l'améliorer. C'est notamment ce que souligne Jean Leca, dans son article intitulé « La démocratie à l'épreuve du pluralisme ». Ainsi rappelle-t-il que, chez Tocqueville, le pluralisme permet de limiter la toute-puissance de l'État ; chez Madison, le pluralisme permet d'assurer une bonne représentation des intérêts, Jean Leca soulignant, de ce point de vue, la parenté avec la pensée de Montesquieu, qui estimait que dans un corps politique, « *toutes les parties, quelque opposées qu'elles nous paraissent, concourent au bien général de la société, comme des dissonances, dans la musique, concourent à l'accord total* » ; pour John Stuart Mill, le pluralisme permet l'incorporation des groupes dominés qui n'ont pas à disparaître du seul fait qu'ils ne sont pas la majorité ; ainsi écrit-il, dans ses *Considérations sur le Gouvernement représentatif* : « *que la minorité doive s'effacer devant la majorité, le plus petit nombre devant le plus grand, c'est là une idée familière. En conséquence les hommes pensent qu'il n'est pas nécessaire de faire un usage plus avant de leur esprit et ils ne conçoivent pas qu'il existe un moyen terme entre confier au plus petit nombre un pouvoir équivalent à celui du plus grand nombre et escamoter complètement le plus petit nombre* »⁴. Dans la pensée de ces auteurs, les minorités contribuent à améliorer la majorité et donc le fonctionnement de la démocratie.

4 *Considérations sur le Gouvernement représentatif*, Gallimard, 2009, p. 122 cité par M. HASTINGS, « Oppositions parlementaires, gouvernements minoritaires et démocraties inclusives. L'exemple des pays scandinaves », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 18, 2011/2, p. 45-58, not. p. 58.

Les limites de la décision majoritaire – Au-delà, c'est la majorité en tant que mode de décision sur lequel repose la démocratie qui a été démythifiée. Ainsi Madison explique-t-il, peu après la Déclaration d'indépendance des États-Unis, que la majorité n'est finalement rien d'autre que l'expression d'une faction victorieuse, c'est-à-dire d'un groupe de citoyens mus par des intérêts communs et qu'il n'y a donc pas, en soi, de « bonne » majorité⁵. La fiction sur laquelle repose la technique décisionnelle a également très bien été mise en lumière par Kelsen. Certes, le principe majoritaire est celui qui assure au mieux l'auto-gouvernement⁶. Mais il relève que « *si l'on fait abstraction de la fiction que la majorité représente aussi la minorité, que sa volonté est la volonté du groupe tout entier, il apparaît que le principe majoritaire signifie la domination de la majorité sur la minorité* »⁷. Or la minorité doit être entendue et Kelsen propose ainsi de substituer au principe majoritaire le « *principe majoritaire-minoritaire* », qui privilégie la technique de la décision à la majorité renforcée, tout au moins en matière constitutionnelle⁸. C'est cette possibilité d'un compromis entre la majorité et la minorité qui constitue, selon Kelsen, l'essence de la démocratie.

2. Les manifestations juridiques

Illustration la plus éclatante de l'attention nouvelle portée au pluralisme, à l'alternance et à l'opposition, la révision constitutionnelle de 2008 en France s'inscrit dans un mouvement plus général et plus diffus.

La constitutionnalisation – La France fait désormais partie des rares États qui ont introduit le pluralisme dans leur Constitution⁹. Selon le dernier

5 É. ZOLLER, « Le pluralisme, fondement de la conception américaine de l'État », *Archives de philosophie du droit*, n° 49, 2005, p. 109-122.

6 H. KELSEN, *La démocratie. Sa nature – Sa valeur*, Dalloz, 2004, 2^e éd., p. 65.

7 De plus, ajoute-t-il : « *Une dictature de la majorité sur la minorité n'est à la longue pas possible du seul fait qu'une minorité condamnée à n'exercer absolument aucune influence renoncera finalement à une participation purement formelle et par suite sans valeur et même nuisible pour elle à la formation de la volonté générale, enlevant par là à la majorité – laquelle suppose par définition une minorité – son caractère même de majorité* ».

8 H. KELSEN, *La démocratie. Sa nature – Sa valeur*, op. cit. (n.6), p. 65. À ce sujet, voir notamment R. BAUMERT, « Kelsen, lecteur critique de Rousseau : de la volonté générale à la volonté collective », *Jus Politicum*, n° 10 (disponible en ligne : <http://juspoliticum.com/Kelsen-lecteur-critique-de.html>).

9 Voir l'article 2 de la Constitution portugaise : « *La République portugaise est un État de droit démocratique fondé [...] sur le pluralisme de l'expression et de l'organisation politique démocratiques* » ; la Constitution du Maroc de 2011, qui fait référence à plusieurs reprises au pluralisme, dans son préambule (le Royaume du Maroc est fondé sur le principe du pluralisme), dans son article 7 titre I relatif aux partis politiques, qui précise que « *ceux-ci participent*

alinéa de l'article 4, tel que modifié par la loi constitutionnelle de 2008, « *La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation* ». La formule n'est pas neutre et elle a potentiellement une visée prescriptive. De même, l'article 34 est complété pour prévoir que la loi fixe les règles concernant « *la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias* ». Cette modification est d'ailleurs en retrait par rapport aux propositions du Comité Balladur, qui avait envisagé de créer dans la Constitution un titre spécifique consacré au pluralisme ainsi qu'une nouvelle autorité administrative indépendante chargée d'y veiller dans le domaine de l'information et de la communication audiovisuelles. La France peut également se targuer de faire partie des rares États qui ont constitutionnalisé l'opposition¹⁰. Ainsi l'article 51-1 de la Constitution française confie aux règlements des assemblées le soin de lui reconnaître des droits spécifiques et l'article 48 lui réserve le pouvoir d'arrêter une partie de l'ordre du jour. Surtout, l'hétérogénéité de l'opposition est reconnue, puisque la Constitution consacre, à côté « des » groupes d'opposition, l'existence de groupes minoritaires, qui, sans se déclarer d'opposition, ne se reconnaissent pas non plus pleinement dans la majorité.

Les concrétisations – Par ailleurs en France, et non sans lien avec la révision constitutionnelle de 2008, une attention nouvelle a été portée à des questions jusque-là délaissées, voire refoulées.

Il en va ainsi de l'intérêt nouveau porté à une question taboue et considérée comme la manifestation la plus tangible du pluralisme : le lobbying. Au cœur de plusieurs propositions de résolution¹¹, de rapports d'information¹² et

à l'exercice du pouvoir, sur la base du pluralisme et de l'alternance par des méthodes démocratiques, dans le respect du cadre constitutionnel » ou encore la Constitution du Venezuela, qui renvoie dans son titre 1, article 2, à la prééminence des droits fondamentaux et du pluralisme politique.

10 Voir l'article 114 de la Constitution portugaise, qui précise que « *le droit d'opposition démocratique des minorités est reconnu aux conditions fixées par la présente Constitution et par la loi* » ; l'article 90 de la Constitution de Malte renvoie au chef de l'opposition ; les articles 92 et 125 de la Constitution croate renvoient également à l'opposition pour la composition, par exemple, des commissions d'enquête ou encore de l'équivalent du Conseil supérieur de la magistrature.

11 Voir la proposition de résolution n° 3399 tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale pour établir des règles de transparence concernant les groupes d'intérêt déposée le 30 octobre 2006 et déposée à nouveau le 11 septembre 2007.

12 Rapport sur le lobbying déposé par la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, enregistré le 16 janvier 2008 ; Rapport de M. Jean-Léonce Dupont, président du groupe de travail sur les groupes d'intérêt au Sénat en 2009, **sur les groupes d'intérêt au Sénat** ; Rapport Sirugue sur les lobbies à l'Assemblée nationale du 27 février 2012, assorti de 15 propositions.

Pluriel ?

Supprimer si répétition ?

de groupes d'études¹³, le lobbying permettrait une meilleure association des minorités et de la société civile à la prise de décision, une redéfinition de l'intérêt général ainsi qu'une plus grande efficacité des politiques publiques. C'est dans cette optique que l'Assemblée nationale et le Sénat ont abordé la question de la réglementation du lobbying, vue comme un signe de maturité et d'enrichissement démocratiques. De fait, les assemblées disposent désormais, depuis 2009, d'un registre des représentants d'intérêts avec possibilité de badges donnant accès aux locaux parlementaires en contrepartie du respect d'un code de bonne pratique¹⁴.

Second exemple, la redéfinition du pluralisme et de la répartition du temps de parole en matière audiovisuelle. La loi du 30 septembre 1986 confie au Conseil supérieur de l'audiovisuel le soin de veiller au respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans les programmes des services de radio et de télévision. L'application de ce principe a été profondément renouvelée par l'arrêt du Conseil d'État du 8 avril 2009, *MM. Hollande et Mathus*¹⁵. Soulignant que le constituant de 2008 avait « rappelé » l'importance du pluralisme, tout en consacrant expressément le pluralisme de l'expression politique, le juge administratif invite le Conseil supérieur de l'audiovisuel à intégrer la parole présidentielle dans les décomptes des temps de parole en matière audiovisuelle.

Ainsi valorisés, pluralisme, oppositions et alternances enrichissent la notion de démocratie, au point d'en devenir des éléments de définition.

B. Pluralisme, oppositions et alternances comme critères de la démocratie

Pluralisme, oppositions et alternances marquent l'avènement d'une vision renouvelée de la démocratie, voire deviennent les critères d'une nouvelle définition de la démocratie.

1. Une nouvelle vision de la démocratie

La promotion du pluralisme, des oppositions et des alternances s'inscrit dans une vision procédurale de la démocratie, qui se focalise sur les garanties

13 En mars 2008, un groupe d'études « Pouvoirs publics et groupes d'intérêt » est créé, de même qu'une délégation spéciale du Bureau de l'Assemblée nationale sur les groupes d'**intérêt**.

14 Au Sénat, l'encadrement de l'activité des groupes d'**intérêt** repose essentiellement sur trois textes adoptés le 7 octobre 2009 ; à l'Assemblée nationale, cette activité a été réglementée en 2009 et complétée par une nouvelle réglementation adoptée par le Bureau en février et juin 2013.

15 N° 311136.

susceptibles d'entourer la décision majoritaire et de contrebalancer le poids de la majorité.

La participation des minorités à la prise de décision – La démocratie est améliorée par le pluralisme et la participation des minorités. C'est déjà la vision défendue par Sieyès, insistant sur l'importance de la participation de tous à la délibération pour garantir la bonne décision : « *Quand on se réunit, c'est pour délibérer, c'est pour connaître les avis des uns et des autres, pour profiter des lumières réciproques, pour confronter les volontés particulières, pour les modifier, pour les concilier, enfin pour obtenir un résultat commun à la pluralité* »¹⁶. C'est dans cette logique que s'inscrit, par exemple, la valorisation des groupes d'intérêts, vus comme des relais de la société civile : permettant l'expression de la diversité des intérêts et des points de vue, le lobbying serait gage d'une bonne décision. Mais d'autres questions se posent alors. Comment assurer une représentation équilibrée et équitable des intérêts et des minorités à travers le lobbying ? Quelle est leur légitimité voire leur assise démocratique ? Comment concilier lobbying et partis politiques ? Ces derniers ont-ils abandonné leur fonction de représentation des intérêts, se préoccupant davantage de la fonction d'exercice du pouvoir¹⁷ ?

La fonction de contradiction de l'opposition – Cette nouvelle vision de la démocratie privilégie une approche fonctionnelle de l'opposition. C'est l'approche retenue, par exemple, par Carlos Miguel Pimentel, qui propose la figure du procès pour y inscrire les rapports entre majorité et opposition autour du principe du contradictoire¹⁸ : le rôle de l'opposition est alors, et c'est même un devoir, de soumettre la majorité à l'obligation de la discussion et de la justification. Telle est également la position défendue par P. Monge dans sa thèse sur *Les minorités parlementaires* : définies négativement comme n'étant pas la majorité, et donc englobant aussi bien les groupes d'opposition que les groupes minoritaires au terme de la distinction opérée par l'article 51-1 de la Constitution française, les minorités exercent une fonction de contradiction ;

16 E.-J. SIEYÈS, *Vues sur les moyens d'exécution dont les représentants de la France pourront disposer en 1789*, Paris, 1789, p. 93-94, cité par P. MONGE, *Les minorités parlementaires sous la V^e République*, Dalloz, 2015, p. 19.

17 La crise actuelle des démocraties serait liée à ce déséquilibre entre des citoyens qui aspirent à être représentés et des partis qui visent uniquement la conquête du pouvoir : en ce sens, voir P. MAIR, « Gouvernement représentatif, Gouvernement responsable », *Revue internationale de droit comparé*, 2011, p. 174 et s. renouant ainsi avec la traditionnelle distinction partis de gouvernement/partis de représentation.

18 C.-M. PIMENTEL, « L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir », *Pouvoirs*, n° 108, 2004, p. 45-61.

cette dernière recouvre à la fois une fonction de contrôle, entendue comme une fonction permanente de surveillance, et une fonction de complémentarité législative, c'est-à-dire de participation au débat législatif¹⁹. C'est, plus prosaïquement, la théorie du dixième homme : exploitée au cinéma, elle donne à ce dernier un rôle de contradiction systématique, lorsqu'il y a consensus entre les neuf autres, permettant ainsi de construire une meilleure décision²⁰.

2. Une nouvelle définition de la démocratie

Améliorant le fonctionnement de la démocratie, pluralisme, oppositions et alternances apparaissent désormais comme de nouveaux critères de la démocratie.

Le pluralisme, fondement et critère de la démocratie – En droit européen comme en droit interne, le pluralisme est perçu comme consubstantiel à la démocratie. Déjà, dans l'arrêt *Handyside*, de 1976, la Cour européenne des droits de l'homme avait évoqué « le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de société démocratique »²¹. Par la suite et à maintes reprises, la Cour a souligné qu'« il n'est pas de démocratie sans pluralisme »²². Comme le relève la Commission de Venise, dans ce contexte, le pluralisme ne se réfère pas seulement à la tolérance devant la pluralité des opinions, des tendances politiques et des intérêts, et à leurs libres interactions, mais suppose aussi un processus politique garantissant, au-delà de la suprématie de la majorité, « un équilibre qui assure aux minorités un juste traitement » et « évite tout abus d'une position dominante »²³. En droit interne, le Conseil constitutionnel a également établi un lien très fort entre pluralisme politique et démocratie. Il a, d'abord, eu l'occasion d'insister sur l'importance du pluralisme en matière de liberté de presse et de communication, faisant du respect du pluralisme « une des conditions de la démocratie »²⁴ et l'érigeant, ensuite, en une « exigence

19 *Ibid.*

20 À cet égard, voir notamment J. RIO, *La contradiction dans la prise de décision politique*, Rapport de séminaire, Aix-Marseille Université, 2014-2015 : en témoignent *Le Dixième homme*, film de Jack Gold en 1988 avec Antony Hopkins ou, plus récemment, *World War Z*, de Marc Foster, 2013.

21 CEDH, *Handyside c. Royaume-Uni*, 7 décembre 1976, req. n° 5493/72, § 49.

22 Voir notamment CEDH, Gde Ch., *Refah Partisi et autres c. Turquie*, 13 février 2003, req. n° 41340/98, § 89 ; *Parti socialiste et autres c. Turquie*, 25 avril 1998, req. n° 21237/93, § 41 ; *Parti de la liberté et de la démocratie c. Turquie*, 8 décembre 1999, req. n° 23885/94, § 37.

23 CEDH, Gde Ch., *Gorzelik et autres c. Pologne*, 17 février 2004, req. n° 44158/98, § 90.

24 CC, n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, *Loi relative à la liberté de communication*, cons. 11, Rec., p. 141.

constitutionnelle »²⁵. Dès 1990, le pluralisme a été élargi à la sphère politique, le Conseil constitutionnel en faisant le « *fondement de la démocratie* ». Examinant les dispositions relatives au financement des partis politiques, il s'est appuyé sur les articles 2, 3 et 4 de la Constitution pour juger que le mécanisme d'aide retenu ne devait aboutir « *ni à établir un lien de dépendance d'un parti politique vis-à-vis de l'État ni à compromettre l'expression démocratique des divers courants d'idées et d'opinions* » et que les critères posés par le législateur ne devaient « *pas conduire à méconnaître l'exigence du pluralisme des courants d'idées et d'opinions qui constitue le fondement de la démocratie* »²⁶.

La place de l'opposition, gage de la démocratie moderne – La place accordée à l'opposition est un signe de maturité démocratique. Cette idée est déjà mise en avant par Robert Dahl dans son ouvrage sur *L'avenir de l'opposition dans les démocraties* : le droit de l'opposition est l'un des trois grands jalons de l'évolution des institutions démocratiques et est un droit profondément « *moderne* »²⁷. C'est également l'argument mis en avant lors de la révision constitutionnelle de 2008 en France : la promotion de l'opposition marque l'avènement d'une démocratie moderne, « *d'une démocratie parvenue au terme de son développement, ayant atteint l'âge de raison* »²⁸. La Commission de Venise, qui s'est récemment intéressée à la question, fait du rôle et de la place de l'opposition un signe de « *maturité démocratique* »²⁹. Plus encore, le rôle reconnu à l'opposition permettrait, dans le cadre d'une démocratie moderne, de renouveler la théorie de la séparation des pouvoirs³⁰. Dans un régime parlementaire dominé par le fait majoritaire, la fusion du couple exécutif/législatif met à mal la théorie de la séparation des pouvoirs et concentre les pouvoirs entre les mains de la majorité. La modération du pouvoir ne résultant plus – ou pas – de

25 CC, n° 2004-497 DC du 1^{er} juillet 2004, *Loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle*, cons. 13, Rec. p. 107.

26 CC, n° 89-271 DC du 11 janvier 1990, *Loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques*, cons. 12, Rec., p. 21. Voir, dans le même sens, CC, n° 2014-407 QPC du 18 juillet 2014, *MM. Jean-Louis M. et Jacques B. [Seconde fraction de l'aide aux partis et groupements politiques]*, JORF du 20 juillet 2014, p. 12116, cons. 12.

27 R. A. DAHL (dir.), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press, 1966, 456 p. et voir notamment la préface, p. xiii-xiv : « L'avenir de l'opposition dans les démocraties ».

28 Selon les termes de la Commission des lois constitutionnelles de l'Assemblée nationale lors de la révision constitutionnelle de 2008 (rapport n° 892).

29 Voir le Rapport Commission de Venise de 2010 ainsi que la Résolution 1601 (2008) de l'Assemblée parlementaire.

30 Elle serait même la « *pierre philosophale de la nouvelle répartition des pouvoirs* » ; à ce sujet, voir E. THIERS, « La majorité contrôlée par l'opposition : pierre philosophale de la nouvelle répartition des pouvoirs ? », *Pouvoirs*, n° 143, 2012, p. 61-72.

la distinction des fonctions, elle s'établira désormais dans la distinction majorité/opposition. Le clivage, jusqu'à présent institutionnel, entre l'exécutif et le législatif se déplace ainsi sur le terrain politique, entre majorité et opposition. C'est bien d'ailleurs cette distinction majorité/opposition que la révision constitutionnelle de 2008 a cherché, non sans mal, à institutionnaliser.

L'idée s'impose ainsi progressivement que pluralisme, oppositions et alternances relèvent de l'essence même de la démocratie. Mais c'est alors à la mesure de cette dernière qu'ils seront appréciés et valorisés.

II. UNE VISION À LA MESURE DE LA DÉMOCRATIE

La démocratie reste à la fois un cadre et une limite. Ainsi, ces éléments sont valorisés en tant qu'ils sont utiles à la démocratie, de sorte qu'ils paraissent parfois même instrumentalisés ; en retour, pluralisme, oppositions et alternances sont limités, voire niés, lorsqu'ils apparaissent néfastes à la démocratie.

A. La démocratie comme cadre

La démocratie reste un cadre. Dès lors, pluralisme, oppositions et alternances ne sont reconnus que dans la mesure où ils ne perturbent pas la démocratie ou, plus encore, sont utiles à la démocratie.

1. Un pluralisme circonscrit

Un champ d'application limité aux partis politiques – Le pluralisme est intimement lié à l'article 4 de la Constitution française relatif aux partis politiques. Ce cantonnement était déjà établi dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et il est confirmé par la révision constitutionnelle de 2008. En effet, c'est à la suite d'un amendement sénatorial que la notion de pluralisme a été introduite dans la Constitution, pour être solidement arrimée aux partis et groupements politiques à travers la formule retenue par l'article 4. Le cheminement de cette révision est instructif : il suit une logique d'ailleurs quasi inversée, puisque c'est à l'occasion de la consécration constitutionnelle de l'opposition qu'est introduite, pour la première fois, la notion de pluralisme dans la Constitution. Cette vision du pluralisme contraste avec le pluralisme tel qu'interprété dans le cadre de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Certes, la Cour souligne que

Appels de
niveaux de
titre ?

Appels de
niveaux de
titres ?

les partis politiques possèdent un « rôle essentiel dans la garantie du pluralisme et dans le bon fonctionnement de la démocratie »³¹. Mais elle défend une vision très large du pluralisme, qui n'est pas **limité** à la pluralité des partis politiques **limitée ?** mais englobe d'autres entités appelées à jouer un rôle dans le fonctionnement de la démocratie, notamment les associations³². De fait, la jurisprudence européenne implique que « le processus politique ouvre un certain espace à l'expression des intérêts affectés », au-delà des majorités politiques.

Une portée réduite – La portée effective du pluralisme tel que consacré à l'article 4 de la Constitution française apparaît, pour l'instant, limitée. En témoigne notamment la frilosité du Conseil constitutionnel dans l'examen de la QPC déposée par Marine Le Pen, contestant la publicité du parrainage pour les élections présidentielles³³. Pour le Front national, et la critique est récurrente, la publicité dissuade les élus locaux de soutenir ses candidats, méconnaissant ainsi le pluralisme et portant atteinte au principe d'égalité. La nouvelle rédaction de l'article 4 est au cœur de la recevabilité de la QPC, puisque la révision constitutionnelle de 2008 est considérée comme un changement de circonstances permettant au Conseil constitutionnel d'examiner à nouveau une disposition législative déjà jugée conforme à la Constitution³⁴. Sur le fond, en revanche, la question du pluralisme et de la participation équitable des partis politiques à la vie démocratique de la Nation est singulièrement minorée par le Conseil constitutionnel qui se contente de se réfugier, de façon assez lapidaire, derrière l'objectif poursuivi par le législateur : la publicité des parrains est gage de transparence, ce qui semble dispenser le Conseil constitutionnel de s'interroger plus en avant sur les conséquences concrètes de cette publicité pour certains petits candidats, tout particulièrement ceux dont les idées peuvent choquer ou heurter³⁵. La méconnaissance du nouvel article 4 de la Constitution a également été évoquée à propos du financement des partis politiques³⁶. Était en cause une disposition excluant du bénéfice de la seconde fraction de l'aide financières apportée aux partis politiques les rattachements fictifs à des micro-partis basés outre-mer. Le Conseil constitutionnel se contente de rappeler, de façon très générale, les principes constitutionnels

31 CEDH, *Refah Partisi (Parti de prospérité) et autres c. Turquie*, préc., § 87-89.

32 CEDH, *Gorzelik et autres c. Pologne*, 17 février 2004, req. n° 44158/98, § 92.

33 CC, n° 2012-233 QPC du 21 février 2012, *Mme Marine Le Pen [Publication du nom et de la qualité des citoyens élus habilités à présenter un candidat à l'élection présidentielle]*, Rec., p. 130.

34 En effet, la disposition législative contestée avait déjà été jugée conforme à la Constitution dans la décision n° 76-65 DC du 14 juin 1976, Rec., p. 28.

35 CC, n° 2012-233 QPC, préc., cons. 8.

36 CC, n° 2014-407 QPC du 18 juillet 2014, préc.

applicables³⁷ sans aborder, de front, la question du pluralisme, ici intimement liée à celle de représentativité.

2. Une opposition encadrée

Une opposition « parlementarisée » – La reconnaissance de l'opposition est en France traditionnellement circonscrite à la sphère parlementaire. Malgré les débats et les solutions envisagées lors des travaux de 2008, le constituant a refusé d'assurer la représentation de l'opposition dans les assemblées locales, pourtant proposée par la commission des lois en raison de l'importance croissante prise par les collectivités territoriales et leurs organes délibérants. De même, le constituant a refusé de reconnaître des droits à l'opposition en dehors du Parlement, contrairement à ce qu'avait suggéré le Comité Balladur et à ce qui avait été évoqué dans le projet de loi de révision constitutionnelle³⁸. Il avait été envisagé, en effet, que les droits de l'opposition soient respectés dans la représentation des organes extérieurs au Parlement ou encore dans les cérémonies publiques. Dans le même esprit, le Comité Balladur avait incité à modifier la répartition, très contestée, des temps de parole dans les médias audiovisuels, ce qui sera finalement fait par la voie prétorienne à la suite de l'arrêt *Hollande et Mathus* de 2009³⁹. En dehors du Parlement, l'opposition ne dispose donc d'aucun statut particulier.

Une opposition responsabilisée – En contrepartie des droits qui lui sont accordés, l'opposition est, en second lieu, responsabilisée. Déjà, lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 apparaissait clairement l'idée que le statut octroyé à l'opposition serait accompagné d'un certain nombre de devoirs et de responsabilités : cette dernière doit faire preuve de maturité démocratique et renoncer à l'obstruction. C'est dans cette optique que s'inscrit le mécanisme du temps législatif programmé, autorisé par l'article 17 de la loi organique du 15 avril 2009, ainsi que la rationalisation du droit d'amendement, prévue par la loi de révision constitutionnelle et précisée par la loi organique du 15 avril 2009. On peut alors se demander si l'opposition n'a pas perdu ce qui fait sa dénomination et sa quintessence : le pouvoir de s'opposer. Elle doit être raisonnable puisqu'elle est un rouage indispensable

³⁷ *Ibid.*, cons. 11 à 14.

³⁸ L'article 4, alinéa 3, du projet de loi constitutionnelle, proposait : « des droits particuliers peuvent être reconnus par la loi aux partis et groupements politiques qui n'ont pas déclaré soutenir le Gouvernement » ; par la généralité de la formule retenue, cet article aurait pu englober des garanties extra-parlementaires accordées à l'opposition.

³⁹ CE, Ass., 8 avril 2009, préc.

au bon fonctionnement des institutions démocratiques. C'est en ce sens que l'on peut dire que l'opposition joue un rôle non seulement positif mais encore constructif : elle aide la majorité à se construire et à construire l'exercice de son pouvoir. L'opposition contribue ainsi au bon exercice de son pouvoir par la majorité, elle participe à la rectitude voire à la justesse du pouvoir majoritaire.

Et l'on retrouve ici cette idée un peu paradoxale que l'opposition n'est protégée qu'en ce qu'elle est utile à la majorité⁴⁰ et, au-delà, à la démocratie. C'est bien cette dernière qui reste la mesure et, en conséquence, la limite.

B. La démocratie comme limite

La valorisation du pluralisme, des oppositions et des alternances pose la question des limites : jusqu'où ? Deux interrogations principales s'imposent. Quelles sont, d'abord, les limites de l'inclusion des groupes et des partis politiques dans l'exercice du pluralisme ? Quelles sont, ensuite, les conditions de préservation de la volonté collective ?

Appels de titres ?

1. Les limites de l'inclusion

Jusqu'où peut aller le pluralisme ? La démocratie peut-elle inclure des groupements anti-démocratiques ? Comme le souligne Pascal Jan, la réponse à cette question est évidente lorsqu'elle se pose dans un régime autocratique mais elle devient insoluble lorsqu'elle est envisagée dans une démocratie pluraliste⁴¹.

La question des partis anti-système – À l'exemple classique du Parlement européen, où siègent depuis l'origine des partis eurosceptiques voire europhobes⁴², se sont ajoutés de nouveaux exemples, notamment plusieurs pays européens dans lesquels ont émergé, sous le coup notamment de la crise économique et sociale, des partis anti-systèmes : la Grèce, avec la formation néo-nazie Aube Dorée, devenue la troisième force du pays et l'impressionnante croissance de la gauche radicale Syriza ; l'Espagne, avec le parti Podemos, qui

40 En ce sens, voir R. CAZENAVE, « Le rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire », in *Actes du séminaire parlementaire – Le travail et le rôle du parlementaire, Assemblée parlementaire de la francophonie*, Niamey (Niger), 24-26 octobre 2000, p. 114, cité par W. GILLES, « L'opposition parlementaire : étude de droit comparé », *RDP*, 2006, n° 5, p. 1347.

41 P. JAN, « Les oppositions », *art. cit.* (n. 2), p. 29.

42 Sur cette question, voir notamment N. BRACK, « S'opposer au sein du Parlement européen : le cas des eurosceptiques », *Revue internationale de politique comparée*, 2011, vol. 18, p. 131-147, not. p. 136.

considère le système politique actuel comme le cadre d'une caste privilégiée et propose un nouveau processus constituant... La particularité de ces partis politiques est qu'ils sont parvenus à entrer non seulement dans les institutions locales mais surtout nationales, comme l'illustrent Podemos, Syriza ou encore Cinquestelle en Italie, partis qui sont entrés au Gouvernement. Certes, on pourrait théoriquement distinguer entre une opposition normale et une opposition dite déviante ou anormale, seule la première étant qualifiée d'opposition⁴³. Mais ce distinguo demeure très délicat. En effet, les oppositions sont susceptibles de savantes gradations, du parti qui refuse, dans son principe, la démocratie ou le système dans lequel il est appelé à s'inscrire, à celui qui souhaite le réformer, de manière plus ou moins radicale et plus ou moins légale. La distinction devient d'autant plus difficile que ces partis anti-systèmes sont au pouvoir et s'imposent, en réalité, comme de vraies forces d'alternance.

telle ?

L'interdiction des partis politiques – Plusieurs pays disposent d'une législation spécifique relative à l'interdiction de partis politiques non démocratiques. Certains l'ont même érigée au niveau constitutionnel et ont confié à la Cour constitutionnelle le pouvoir de décider leur inconstitutionnalité, **tels** l'Allemagne, à l'article 21, alinéa 2 de la Loi fondamentale de 1949. Autre exemple de réaction après un régime totalitaire, la Constitution italienne de 1947 interdisant tout parti fasciste (art. XII des dispositions transitoires et finales). En Turquie, l'article 68 de la Constitution de 1982, permettant l'interdiction de certains partis politiques, a une portée particulièrement large, leur dissolution étant prononcée par la Cour constitutionnelle. En France, l'article 4 de la Constitution a une formulation très générale selon laquelle les partis politiques « *doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie* » ; de plus s'appliquent les dispositions générales de la loi de 1901 sur les associations, qui permet de dissoudre un parti politique qui aurait « *pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du gouvernement* » (art. 3 de la loi du 1^{er} juillet 1901) et celles, spécifiques, de la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combats et les milices privées dès lors qu'ils présentent une dimension armée ou paramilitaire. En la matière, un cadre semble être tracé par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui estime qu'un parti politique peut prôner un changement des structures institutionnelles et constitutionnelles à condition d'utiliser des moyens légaux et démocratiques et de proposer un

43 Il semble que cette distinction ait été posée pour la première fois G. SARTORI, « Opposition and Control Problems and Prospects », *Government and Opposition*, n° 1, 1966, p. 151 : en ce sens, voir N. BRACK et S. WEINBLUM, « Pour une approche renouvelée de l'opposition politique », *RIPC*, vol. 18, n° 2, 2011, p. 13-27.

changement qui soit lui-même compatible avec les principes démocratiques fondamentaux⁴⁴. Dans la négative, l'interdiction n'est possible, selon une jurisprudence traditionnelle, que si elle répond à un but légitime et qu'elle est nécessaire dans une société démocratique, ce qui n'est pas le cas pour des partis marginaux ou minoritaires qui n'ont pas de chance d'accéder au pouvoir⁴⁵. La démocratie constitue ainsi le fondement mais aussi la limite du pluralisme politique.

2. *La préservation de la volonté collective*

Le second écueil est la question de savoir comment préserver la formation du nous collectif, tel qu'il s'exprime dans une démocratie représentative marquée par le phénomène majoritaire.

La protection du régime représentatif – La valorisation du pluralisme ne doit pas conduire à malmener le régime représentatif, qui demeure le canal privilégié de l'expression de la volonté générale. Ainsi, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a pendant très longtemps exclu les partis non représentés au Parlement du régime de répartition des temps de parole audiovisuels. De même, les règles de financement des partis politiques avantagent largement les partis représentés au Parlement. En témoigne encore l'appréhension du lobbying, limité à la sphère parlementaire, alors même qu'il peut s'exercer au niveau des administrations et des assemblées locales, ou encore la délimitation de l'opposition, également cantonnée aux assemblées parlementaires. C'est l'idée que le pluralisme reste dans le cadre du régime représentatif et des parlementaires. En dehors du régime représentatif, point de salut pour le pluralisme : en témoigne le référendum d'initiative populaire tel qu'issu de la révision constitutionnelle de 2008, qui n'a de populaire que le nom, puisqu'il doit obligatoirement être appuyé par un cinquième des parlementaires.

Le respect du principe majoritaire – Le souci d'établir puis de préserver la majorité a longtemps été la principale préoccupation de la V^e République. Il demeure préservé par la révision constitutionnelle de 2008, cette dernière n'ayant assoupli qu'à la marge les règles du parlementarisme rationalisé. Fondamentalement, la V^e République reste marquée par une logique de cristallisation du clivage entre majorité et opposition, malgré la reconnaissance du pluralisme et de l'hétérogénéité des oppositions. Elle reste

44 CEDH, *Refah Partisi (Parti de prospérité) et autres c. Turquie*, préc.

45 Sur ce sujet, voir notamment J. Tajadura Tejada, « La doctrine de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'interdiction des partis politiques », *RFDC*, 2012, n° 90, p. 339-371.

également marquée par une logique d'affrontement majorité/opposition, rythmée par l'alternance. C'est ce qui explique la stupéfaction, voire l'indignation, lorsqu'est pratiquée une politique d'ouverture, comme en 2007, qui revient, en pratique, à intégrer l'opposition dans la majorité. La procédure législative reste également marquée par cet affrontement majorité/opposition, cette dernière ne souhaitant pas participer ou être associée à l'exercice du pouvoir majoritaire. L'exemple de la loi Macron pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015 est instructif : si la loi a été soutenue et enrichie par l'opposition lors des débats parlementaires, cette dernière a néanmoins refusé de la voter. En témoigne également l'utilisation limitée de l'initiative parlementaire des groupes d'opposition et minoritaires. Certes, les séances qui leur sont réservées sont torpillées par la majorité ; mais l'opposition ne veut rien proposer pour ne pas être associée à la majorité dont elle doit se démarquer.

Cette logique binaire d'affrontement a-t-elle vocation à évoluer ? Il semble nécessaire, ici, de revenir sur l'importance que constitue l'introduction des groupes minoritaires en 2008. Peu discutée, cette mesure a pu être présentée comme une réformette. Elle marque pourtant l'entrée, pour la première fois, dans la Constitution, des minorités qui sont le véritable antonyme de la majorité et les vecteurs du pluralisme.