



European Conference
of Presidents of Parliament
LIMASSOL, CYPRUS, 10-12 JUNE 2010

Conférence européenne
des Présidents de Parlement
LIMASSOL, CHYPRE, 10-12 JUIN 2010

DROITS ET RESPONSABILITES DE L'OPPOSITION AU SEIN D'UN PARLEMENT

Document d'information préparé par le Secrétariat sur les instructions du Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

I. INTRODUCTION

La démocratie vit des relations entre le parlement et le gouvernement, de leur coopération mais aussi de leurs tensions et affrontements. C'est particulièrement vrai au sein du parlement pour les relations entre la majorité et l'opposition. Selon une étude publiée par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, l'idée d'opposition est étroitement liée aux libertés politiques¹. En outre, la reconnaissance d'une opposition par un régime politique est un élément qui permet de différencier les démocraties des systèmes autoritaires. Le terme « opposition »² s'applique ici au(x) parti(s) dont les membres élus ne soutiennent pas le gouvernement en place et qui se présentent aux électeurs non pas simplement en tant que candidats individuels mais comme groupes/partis politiques organisés et disciplinés. La forme que prend l'opposition parlementaire dépend, dans une large mesure, du régime politico-constitutionnel d'un pays et de sa culture politique. A quelques très rares exceptions (comme le Portugal et la Lituanie), les constitutions et les lois des Etats européens ne définissent pas le rôle de l'opposition³. Toutefois, dans presque tous les parlements nationaux, il existe des dispositions reconnaissant le rôle de l'opposition ou de la minorité parlementaire en tant que groupes politiques ou parlementaires individuels ne soutenant pas le gouvernement. Tandis qu'en droit parlementaire, la notion de droits de la minorité est généralement employée plus souvent que celle de droits de l'opposition, la société, et notamment les milieux politiques, les médias ou le public intéressé, ont l'habitude de parler de l'opposition.

Depuis plusieurs années, les questions relatives à l'opposition parlementaire sont de plus en plus étudiées au sein du Conseil de l'Europe et de ses organes. Plusieurs parlements nationaux des 47 Etats membres signalent des améliorations concernant les droits de la minorité/l'opposition parlementaire⁴. Cependant, dans certains parlements européens, les relations entre les partis de la majorité et de l'opposition restent problématiques.

Le présent document rappellera brièvement l'importance que les pères fondateurs de l'Europe attachaient au droit de constituer une opposition et décrira les initiatives prises actuellement par le Conseil de l'Europe pour instaurer davantage de démocratie dans l'ensemble de l'Europe en favorisant l'exercice par l'opposition parlementaire de ses droits et responsabilités. Il exposera ensuite des éléments de bonne pratique sur la

¹ Voir l'étude n° 497 du 5 juin 2009, CDL-DEM (2009)003, projet de rapport sur le rôle de l'opposition, sur la base des contributions de M^{me} Nussberger et de M. Özbudun, page 4.

² Il y a, dans certains parlements, des minorités qui soutiennent occasionnellement le gouvernement. Dans d'autres parlements, un gouvernement peut avoir à affronter non pas une seule opposition mais plusieurs ; l'heure de vérité pour la minorité/l'opposition sonne lorsque le programme d'un nouveau gouvernement ou une motion de censure sont mis au vote.

³ En France, la réforme parlementaire de 2006 visait à soumettre les groupes politiques à l'obligation de déclarer leur affiliation à la majorité ou à l'opposition. En juin 2006, le Conseil constitutionnel français a déclaré cette proposition incompatible avec la Constitution française.

⁴ L'intérêt pour les questions relatives à l'opposition se manifeste également par un certain nombre de demandes de données à des fins comparatives sur cette question adressées par les parlements membres du Centre européen de recherche et de documentation parlementaires créé en 1977 par la Conférence européenne des présidents de parlement.



base des propositions formulées par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur ce sujet. Dans ce contexte, l'évolution de la situation au sein des parlements nationaux sera prise en compte.

II. LE DROIT DE CONSTITUER UNE OPPOSITION DANS LE PROJET DES PERES FONDATEURS DE L'EUROPE ET DANS LES PROPOSITIONS DE L'ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE POUR UNE CONVENTION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

Les projets d'union européenne depuis 1945, et en particulier depuis 1948, ont été conçus comme une association de défense des institutions démocratiques. En outre, on parlait de l'hypothèse que les nations associées resteraient démocratiques. A l'inverse de ce qui se passe dans un régime autoritaire, dans une démocratie parlementaire, l'un des facteurs essentiels du succès est une opposition responsable et efficace⁵ ; sa protection est une caractéristique majeure de tout Etat démocratique⁶.

Il n'est donc pas surprenant que les pères fondateurs de l'Europe aient estimé que les dispositions à la base de la construction de l'Europe devaient rendre hommage au rôle joué par l'opposition. Cette position a eu pour effet l'insertion du passage ci-après dans la résolution politique adoptée par le Congrès de l'Europe réuni du 7 au 11 mai 1948, à La Haye :

Le Congrès « considère qu'une telle union ou fédération devra demeurer ouverte à toutes les nations d'Europe vivant sous un régime démocratique et qui s'engagent à respecter une charte des droits de l'homme ; [il] charge une commission d'entreprendre immédiatement la double tâche de préparer cette charte et de proposer une définition des critères auxquels doivent répondre les régimes politiques pour mériter le nom de démocratie ; [il] proclame qu'en tout cas ne peuvent revendiquer cette qualité, notamment, les régimes qui, en fait ou en droit, ne garantissent pas les libertés de pensée, de réunion et d'expression, ainsi que le libre exercice d'une opposition politique⁷ ».

L'idée fut reprise un an plus tard environ dans les propositions du Mouvement européen pour une Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et par l'Assemblée du Conseil de l'Europe dans sa Recommandation 38 du 8 septembre 1949 au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, libellée comme suit : « la convention comportera l'engagement des Etats membres de n'entraver par aucune mesure le droit de critique et le droit d'organiser une opposition politique ». Toutefois, il n'a finalement pas été possible d'insérer une telle disposition ni dans la Convention, ni dans son premier Protocole additionnel. Les gouvernements ont principalement objecté qu'un article garantissant la protection des institutions démocratiques sortait du cadre de la Convention. En outre, le droit d'organiser une opposition politique pouvait soulever des questions constitutionnelles et engendrer des difficultés politiques. Toutefois, l'article 3 du premier Protocole additionnel à la CEDH est libellé comme suit : « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ». Les textes européens fondamentaux de l'UE ainsi que ceux de l'OSCE ne mentionnent ni l'opposition, ni les partis politiques. Le document de l'OSCE de Copenhague qui fait état des partis politiques dans son paragraphe 5.4 est la seule exception.

III. INSTAURER DAVANTAGE DE DEMOCRATIE EN EUROPE GRACE A LA PROMOTION PAR LE CONSEIL DE L'EUROPE DES DROITS ET RESPONSABILITES DE L'OPPOSITION PARLEMENTAIRE

⁵ Il est intéressant de noter que déjà les traités de paix de Paris du 10 février 1947, conclus avec plusieurs Etats européens après la seconde guerre mondiale, contenaient une clause selon laquelle les Etats s'engageaient à prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer à toutes les personnes relevant de leur juridiction la jouissance des droits de l'homme, dont la liberté d'exprimer son opinion politique et d'organiser des réunions publiques.

⁶ C'est pourquoi les régimes démocratiques sont décrits comme des régimes dotés d'une « opposition garantie » (« assured opposition ») (voir la Commission de Venise, « comments on the role and legal protection of the opposition » (commentaires sur le rôle et la protection juridique de l'opposition) par Angel Sanchez Navarro (CDL-DEM (2007) 002 rev)).

⁷ Selon les actes du Congrès de l'Europe (voir publication du Conseil de l'Europe, avril 1999), c'est M. Drapier (chef du Cabinet du Premier ministre d'alors, M. Spaak) de la délégation belge qui soumit à la Commission politique du Congrès la proposition de faire état de l'opposition politique (voir page 88). Anthony Eden présenta le rapport de la Commission politique à la séance plénière du Congrès.

i. Au niveau de l'Assemblée parlementaire

Du fait de l'absence de toute référence explicite aux droits et responsabilités de l'opposition dans les principaux textes officiels du Conseil de l'Europe, cette question a été principalement traitée, par le passé, au niveau de l'Assemblée parlementaire, à l'occasion de débats sur les institutions démocratiques⁸ et aussi lors de ses conférences de Strasbourg sur la démocratie parlementaire (1983-1991). A titre de contribution aux programmes de coopération avec certaines nouvelles démocraties d'Europe de l'Est, la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles de l'Assemblée parlementaire a organisé une audition sur le rôle de l'opposition dans un parlement démocratique. Les conclusions de l'audition ont conduit à un débat au sein de l'Assemblée et à l'adoption de la Résolution 1601 (2008) relative aux lignes directrices procédurales sur les droits et devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique. Le premier débat annuel de l'Assemblée sur la situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe (2007) a aussi été une occasion d'aborder la question des droits de l'opposition⁹. En outre, les questions relatives à l'opposition jouent un rôle au sein de l'Assemblée pour l'examen des pouvoirs des délégations nationales auprès de l'Assemblée ainsi que dans la procédure concernant le respect des obligations et engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe (procédure de suivi).

ii. Examen des pouvoirs et représentation de l'opposition

L'examen des pouvoirs constitue, dans une certaine mesure, « un test de légitimité démocratique ». En liaison déjà avec les travaux préparatoires pour la création du Conseil de l'Europe en 1948/49, il avait été suggéré que les délégations nationales auprès de l'Assemblée reflétassent la composition politique de leur parlement. Toutefois, aucune disposition explicite ne fut insérée à cette fin dans le Statut du Conseil de l'Europe, ni dans le Règlement de l'Assemblée. En septembre 1985, du fait du différend entre les deux principaux partis politiques de l'un des Etats membres, le parlement en question envoya à Strasbourg une délégation composée d'un seul membre, le président de la Chambre. Ses pouvoirs furent contestés car il ne s'agissait pas d'une délégation pluripartite et elle ne comprenait pas, en particulier, de représentants de l'opposition. Le problème fut finalement réglé par la nomination d'une délégation pleinement bipartite en janvier 1986. C'est à cause de cet incident que le Règlement de l'Assemblée a été modifié et qu'il énonce que les délégations parlementaires nationales doivent être composées de façon à assurer une représentation équitable des partis ou groupes politiques existant dans leurs parlements¹⁰.

Depuis lors, les problèmes concernant la représentation adéquate de l'opposition au sein des délégations nationales auprès de l'Assemblée parlementaire, dont celle des invités spéciaux, ont été régulièrement soulevés au niveau de l'Assemblée. Il y a eu, par exemple, deux cas au cours des douze derniers mois¹¹.

iii. Procédure de suivi de l'Assemblée

Depuis l'instauration de cette procédure en 1993/94, qui a fait l'objet de plusieurs modifications, la garantie des droits de l'opposition occupe une place de plus en plus importante dans les travaux de la commission de suivi de l'Assemblée. Dans ses rapports, la commission de suivi vérifie, s'il y a lieu, qu'il existe bien une opposition efficace et solide au sein des parlements nationaux, ce qui contribue à renforcer les droits de l'opposition au sein des parlements concernés.

Dans les années 1990 et au cours des premières années de la présente décennie, la commission de suivi s'est préoccupée notamment de l'opposition en relation avec sa participation aux débats sur les réformes constitutionnelles, la révision du droit électoral, la législation nationale sur la radiodiffusion publique et des sujets similaires¹².

Plus récemment, l'Assemblée a critiqué le fait que, dans plusieurs Etats membres, l'opposition ne joue aucun rôle et ne jouit pas de droits appropriés¹³. La commission de suivi a également adressé des

⁸ Voir le débat sur l'avenir des institutions démocratiques en Europe et la Résolution 572 (1974).

⁹ Voir le débat concernant le rapport annuel sur les droits de l'homme et la démocratie (avril 2007) et l'adoption de la Résolution 1547 (2007) et de la Recommandation 1791 (2007).

¹⁰ Voir l'article de Heiner Klebes sur les droits de l'homme et la démocratie parlementaire au sein de l'Assemblée parlementaire, dans : F.Matscher/H.Petzold : protection des droits de l'homme : la perspective européenne. Mélanges en l'honneur de Gérard Wiarda, Carl Heymanns Verlag, 1988, pages 307 à 316.

¹¹ Voir la Résolution 1686 (2009) de l'Assemblée et la décision de l'Assemblée du 26 janvier 2010 (AS (2010) CR 4).

¹² Voir, par exemple la Résolution 1303 (2002) de l'Assemblée.

¹³ Voir, s'agissant de cinq parlements membres, le paragraphe 4.1 de la Résolution 1619 (2008) sur l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée ; la résolution relève que, dans un sixième parlement, il convient de promouvoir le dialogue politique entre la majorité au pouvoir et l'opposition.

recommandations explicites à différents Etats membres dans le cadre des procédures de suivi afin de renforcer les droits de l'opposition ou d'éviter toute polarisation entre la majorité et l'opposition.

Elle a, par exemple :

- invité un Etat à réformer son régime politique actuel car il exclut l'opposition de toute participation effective au processus de décision du pays¹⁴ ;
- invité des membres de l'opposition d'un autre parlement à siéger au sein du parlement et à cesser de boycotter les élections partielles¹⁵ ;
- réussi, dans un autre Etat, à faire en sorte que, pour résoudre une crise politique, la majorité et l'opposition au sein du parlement concluent un accord sur la réforme du système électoral¹⁶.

La Résolution 1456 (2005) de l'Assemblée parlementaire contient une proposition intéressante visant à inclure les droits de l'opposition dans les séminaires de formation destinés aux membres du parlement.

Dans le cadre d'une procédure de suivi mise en œuvre actuellement, l'Assemblée a adopté, en janvier 2010, la Résolution 1709 (2010) qui invite le gouvernement et l'opposition en question à mettre fin à la crise politique que traverse le pays et à assumer leurs responsabilités afin de procéder aux réformes indispensables. L'Assemblée a notamment exhorté le gouvernement à mettre en place sans tarder une commission d'enquête parlementaire sur les élections de juin 2009 qui respecte la décision pertinente de la Cour constitutionnelle sur les commissions d'enquête parlementaire et invité instamment en parallèle l'opposition à réintégrer le parlement et à participer pleinement à ses travaux. Suite à une réunion du comité des présidents de l'Assemblée avec les dirigeants politiques du pays en question et à une table ronde organisée par le Président dudit pays avec les chefs de la majorité et de l'opposition, les membres de l'opposition ont réintégré le parlement le 26 février 2010.

Parfois, les partis d'opposition des Etats membres du Conseil de l'Europe en appellent à l'Organisation et à son Assemblée. Dans un Etat membre, cinq partis d'opposition ont adopté, le 18 décembre 2009, un texte relatif à la situation nationale concernant la liberté d'expression, la liberté de la presse dans le pays, les amendements au code électoral, la liberté de réunion et le respect des engagements contractés par le gouvernement vis-à-vis du Conseil de l'Europe.

iv. Cour européenne des droits de l'homme

La Cour européenne des droits de l'homme a, dans un grand nombre d'affaires, traité de questions juridiques relatives aux parlements ou aux parlementaires (l'immunité parlementaire, les élections et le droit électoral, par exemple)¹⁷. Fin février 2010, la Cour avait mentionné l'opposition parlementaire dans treize décisions/arrêts, quoiqu'en termes généraux seulement¹⁸.

v. Commission de Venise

La Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe a développé ses activités sur les questions juridiques concernant les parlements, dont les droits de l'opposition. En juin 2007, elle a adopté un avis sur le projet de loi ukrainien concernant l'opposition parlementaire. A ce propos, le membre suppléant espagnol de la Commission de Venise, M. Angel Sanchez Navarro, a rédigé une note générale (commentaires) sur le rôle et la protection juridique de l'opposition¹⁹. En juin 2009, la Commission de Venise a publié l'étude n° 497 sur le rôle de l'opposition²⁰.

vi. Forum pour l'avenir de la démocratie

¹⁴ Voir le paragraphe 6.1 de la Résolution 1609 (2008).

¹⁵ Voir paragraphe 18 du Document 11628.

¹⁶ Voir paragraphe 77 du Document 11628.

¹⁷ Voir, par exemple, les arrêts du 17.12.2002 (A. c. RU), du 30.01.2003 (Cordova c. Italie), du 05.04.2007 (Kavakci, Silay et Ilicak c. Turquie), du 27.09.2001 (Demicoli c. Malte) et du 24.01.2006 (Marchiani c. France).

¹⁸ Voir, par exemple, Kart c. Turquie, 8917/05 du 03.12.2009 ; Manole et autres c. Moldova, 13 936/02 du 17.09.2009, le parti populaire démocrate chrétien c. Moldova, 25 196/04 du 02.02.2010.

¹⁹ Voir les documents CDL-AD (2007) 019 (avis de la Commission de Venise) et CDL-DEM (2007) 02 rév (note de M. Sanchez Navarro).

²⁰ Doc. CDL-DEM (2009) 003.

Du 13 au 15 juin 2007, les autorités suédoises ont accueilli une réunion à Stockholm/Sigtuna du Forum du Conseil de l'Europe pour l'avenir de la démocratie qui portait sur le rôle et les responsabilités de l'opposition²¹ ; les participants ont fait notamment les observations suivantes :

- si tous les pays ont un gouvernement, seules les démocraties ont une opposition ;
- la mise en place d'un cadre juridique et de conditions matérielles équitables permettant aux partis d'opposition représentés au parlement de remplir leur rôle est une condition préalable au bon fonctionnement de la démocratie parlementaire ;
- l'opposition devrait constamment évaluer l'action gouvernementale, car ce contrôle contribue à la qualité du débat politique et améliore ainsi la capacité du gouvernement à gérer les affaires publiques ;
- l'absence d'opposition forte au sein du parlement peut conduire à une forme d'opposition extra-parlementaire dont les revendications peuvent s'exprimer violemment dans la rue ; l'un des moyens d'éviter les situations où l'opposition est essentiellement extra-parlementaire est d'abaisser le seuil de la représentation parlementaire ; dans une démocratie développée, ce seuil devrait être bas afin que les droits de tous les citoyens ainsi que l'ensemble des intérêts et opinions politiques soient représentés au parlement.

IV. PROPOSITIONS DE L'ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE CONCERNANT LES DROITS ET RESPONSABILITES DE L'OPPOSITION

La commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles de l'Assemblée parlementaire a organisé une audition sur le rôle de l'opposition dans un parlement démocratique. Les conclusions de l'audition ont conduit à l'élaboration d'un rapport que l'Assemblée a examiné avant d'adopter la Résolution 1601 (2008) qui comporte des lignes directrices sur les droits et devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique. Il est intéressant de noter que plusieurs administrations parlementaires nationales ont donné suite à ces travaux dans le cadre du Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP), géré conjointement par les secrétariats du Parlement européen et de l'Assemblée parlementaire. Par l'intermédiaire du réseau du CERDP, elles ont adressé un questionnaire aux parlements nationaux leur demandant des informations complémentaires sur certains aspects soulevés par la Résolution 1601²². C'est notamment le cas d'une demande générale du Parlement norvégien (Storting) de février 2010 qui est, dans une large mesure, fondée sur la Résolution 1601. A ce jour, 30 chambres ont répondu à ce questionnaire. Sur la base de ces réponses, le secrétariat du Storting organisera un séminaire en mai 2010.

Avant de présenter des éléments à inclure dans une liste de bonnes pratiques concernant la minorité/l'opposition parlementaire à partir de la Résolution 1601, il convient de donner un aperçu de la situation actuelle et des faits nouveaux concernant les principaux droits de la minorité à l'étude au sein des parlements de l'ensemble des pays européens.

i. Initiatives récentes au sein des parlements nationaux concernant les droits de l'opposition/la minorité parlementaire

Du fait du développement de l'activité parlementaire, de sa complexité et de la rapidité avec laquelle souvent les parlements doivent se tenir au courant de l'économie et de la politique internationale, les propositions de réforme bénéficient régulièrement d'une grande attention de la part des parlementaires en Europe. Directement ou indirectement, elles ont souvent des conséquences sur les droits de l'opposition/la minorité parlementaire. Actuellement, des réformes et une modernisation (procédures et méthodes de travail) ayant aussi une incidence sur les droits des minorités parlementaires, sont en cours en Suisse²³, au Royaume-Uni²⁴ et, à une échelle plus restreinte (concernant les lois sur les enquêtes parlementaires), au Luxembourg²⁵, en Autriche²⁶ et en Albanie²⁷.

²¹ Voir les conclusions des rapporteurs généraux MM. Gross, Whitmore et Tarschys, pages 2 et .

²² Voir les demandes d'informations comparatives n^{os} 760 et 848.

²³ « Armer le parlement fédéral pour l'avenir » - motion déposée par H. Stadler au Conseil des Etats le 24 septembre 2009 ; Doc. 09 38 96 ; la motion est actuellement examinée par la commission compétente.

²⁴ Voir la commission de réforme de la Chambre des communes.

²⁵ Voir la Chambre des députés, Doc. n°5331(5), session ordinaire 2009-2010.

²⁶ Voir la réponse autrichienne à la demande n° 1394 du CERDP.

Des informations provenant du réseau du Centre européen de recherche et de documentation parlementaires²⁸, de l'Association parlementaire du Commonwealth, des institutions de la Francophonie, de l'Union interparlementaire et d'autres sources²⁹ montrent que les discussions et propositions concernant l'opposition/la minorité parlementaire se concentrent sur une liste d'environ sept points. Il convient de souligner que les enquêtes menées sur la situation dans les parlements nationaux ne donnent aucune information relative aux parlements d'au moins trois grands pays européens. Les principales questions à l'examen portant sur la minorité/l'opposition parlementaire sont les suivantes :

- la convocation de séances spéciales du parlement,
- la minorité parlementaire et l'établissement de l'ordre du jour (dont les questions d'actualité et d'urgence),
- la minorité parlementaire et les initiatives législatives,
- l'organisation des séances de questions au gouvernement,
- les enquêtes parlementaires,
- l'organisation d'auditions et le fonctionnement des commissions (composition, présidence, rapporteurs, rapports),
- la possibilité pour la minorité de soumettre les lois adoptées au contrôle de la Cour constitutionnelle et d'adresser des demandes à la Cour/Commission de vérification des comptes.

Dans certains pays, il est proposé de donner ces droits à un pourcentage relativement faible de membres (25 %, par exemple³⁰) ou, plus rarement, aux seuls groupes politiques de l'opposition. Ces droits sont non seulement accordés par des textes écrits mais reposent aussi fréquemment sur la pratique parlementaire ou des accords entre les groupes politiques représentés au sein du parlement. Parfois, les présidents de parlement ont la possibilité d'octroyer des droits aux groupes de l'opposition de manière informelle ou selon l'usage³¹, en particulier lorsqu'il s'agit de motions de procédure, du temps de parole, de l'organisation des débats, etc.

ii. Situation au sein des parlements européens au sujet de certains droits de la minorité

Ce tour d'horizon, qui n'est pas exhaustif, prend aussi en compte, dans la mesure où des informations sont disponibles, la seconde chambre des parlements. Souvent, la seconde chambre n'a pas les mêmes pouvoirs que la première chambre, ce qui a aussi une conséquence sur les droits des minorités parlementaires³².

a. Convocation du parlement

²⁷ Fin février 2010, le principal parti d'opposition en Albanie a déposé au parlement une proposition de loi visant à modifier la loi sur les commissions d'enquête en proposant que l'opposition dirige les enquêtes parlementaires.

²⁸ Voir les demandes d'informations comparatives n° 199, 321, 421, 760, 848 et 1394 (2010).

²⁹ Voir, par exemple, la 53^e Conférence parlementaire du Commonwealth à New Delhi, l'atelier sur le rôle, les droits et responsabilités de l'opposition (27 septembre 2007) ; les lignes directrices sur les droits et devoirs de l'opposition au sein des parlements adoptées par les participants au séminaire de l'UIP sur les relations entre les partis majoritaires et minoritaires dans les parlements africains (Libreville, Gabon, 17-19 mai 1999) ; le Symposium de l'Organisation internationale de la Francophonie de Bamako (mai 2000) sur la vie politique, rapport sur les « garanties et éventuels statuts de l'opposition en Afrique ».

³⁰ On signale une autre procédure novatrice mise en place au sein du Parlement norvégien. Lorsqu'une initiative importante de l'opposition/la minorité en commission (sur, par exemple, l'organisation d'une audition ou le choix d'un créneau horaire pour examiner en plénière un rapport de la commission), qui a obtenu un certain quorum (un tiers), est rejetée par la majorité, l'opposition dispose d'un droit de recours devant le Présidium (le comité des présidents), qui prend la décision finale.

³¹ Par exemple en Norvège, s'agissant du temps de parole si la commission dont le rapport est examiné le propose.

³² Une situation intéressante peut se présenter lorsque les majorités et minorités des deux chambres sont différentes.

Il faut faire une distinction entre la convocation de sessions extraordinaires et celle de séances spéciales. Manifestement, dans le premier cas, les conditions sont plus strictes. D'après les informations dont on dispose, il faut, en moyenne, un quart des membres ou, plus rarement, un ou deux groupes politiques. En outre, le président est souvent chargé de convoquer des séances/sessions extraordinaires. La convocation ne peut avoir lieu que lorsqu'un projet d'ordre du jour est établi, ce qui mérite d'être souligné. Du point de vue de l'opposition, il est important de veiller à ce qu'un quart des membres non seulement prennent l'initiative de faire une demande mais aussi lui donnent effet. L'opposition a recours aux sessions extraordinaires pour examiner des problèmes/questions qu'il est urgent de traiter.

Toutefois, le droit de la minorité de demander et d'obtenir la tenue de sessions extraordinaires fait aussi l'objet de critiques³³. On a, en particulier, émis une objection concernant le nombre trop élevé de ces demandes dont une quantité non négligeable répond à des visées propagandistes. Par conséquent, il a été suggéré que les séances/sessions extraordinaires ne soient autorisées que si elles ont pour but d'examiner des lois, des questions financières/budgétaires et des problèmes urgents.

Il existe encore un certain nombre de parlements où seule la majorité peut déposer une demande de session extraordinaire.

b. La minorité parlementaire et l'établissement de l'ordre du jour (dont les questions d'actualité et d'urgence)

Pour favoriser l'opposition parlementaire, la méthode la plus fréquemment utilisée consiste à lui permettre de proposer des sujets pour les journées consacrées aux séances spéciales du parlement. Toutefois, le nombre et la fréquence de ces journées varient³⁴. Les sujets proposés peuvent inclure parfois des propositions de loi déposées par des groupes minoritaires (voir ci-après sous la rubrique « législation »).

Il arrive parfois que les parlements accordent aux minorités le droit général de proposer des sujets de discussion pour les séances plénières. Dans l'un des pays d'Europe du Sud-Est, le Président du parlement inscrit à l'ordre du jour une question proposée par chacun des groupes de l'opposition.

Un autre groupe de parlements permet à tous les membres, dans un certain délai, de soumettre des motions concernant l'ordre du jour ; une fois le délai expiré, le parlement (chambre) décide s'il convient ou non de leur donner suite³⁵.

Plusieurs parlements permettent à un nombre limité de membres (par exemple trente membres, cinq membres ou un groupe politique) de demander un débat d'urgence ou un bref débat sur des questions d'actualité.

Au sein de l'un des parlements, il est possible de transformer une question (« interpellation ») au gouvernement en un débat au terme duquel une résolution est adoptée.

c. La minorité parlementaire et les initiatives législatives

S'agissant des initiatives de la minorité, il existe différents types de procédure. Au sein du parlement de certains pays de taille moyenne, tous les textes législatifs, dont ceux que propose l'opposition, sont examinés en commission et, au moins une fois, en séance plénière. Dans une autre catégorie de parlements, ils peuvent être examinés au cours de séances plénières réservées à l'examen des textes législatifs émanant de

³³ Par exemple, en Suisse, voir la NZZ du 25 février 2010.

³⁴ Au sein de l'Assemblée nationale bulgare, chaque groupe, à l'exception du groupe le plus large, peut proposer qu'un projet de résolution soit examiné le premier mercredi de chaque mois. Les points sont inscrits à l'ordre du jour en fonction du poids des groupes. Il y a un système de rotation entre les groupes pour les mois suivants. L'Assemblée doit examiner ces propositions sur le fond. Au sein de l'Assemblée nationale française, une séance est réservée chaque mois aux affaires parlementaires ; ces séances sont réparties entre les groupes politiques selon l'ordre fixé par le Comité des présidents avec, au minimum, une séance pour chaque groupe ; ces séances peuvent être consacrées à un débat ou à l'examen d'une motion visant à créer une commission d'enquête. Au cours de l'année parlementaire 2005-2006, huit séances ont eu lieu à l'initiative de l'Assemblée nationale, dont trois proposées par l'opposition et cinq par la majorité.

³⁵ Voir aussi, à ce sujet, la proposition de la Commission de réforme de la Chambre des communes visant à créer une commission composée de simples députés qui programmeraient l'examen d'affaires non ministérielles et s'associeraient à des représentants du gouvernement et de l'opposition au sein d'une commission des affaires parlementaires (« House Business Committee ») pour rédiger un ordre du jour hebdomadaire qui serait soumis à la Chambre pour décision.

l'initiative parlementaire³⁶ (et non de l'initiative gouvernementale) ou de membres individuels³⁷. En outre, certains parlements ont des dispositifs particuliers³⁸.

Une question intéressante est de savoir ce que deviennent les propositions de loi déposées. Au sein du parlement d'un grand Etat membre, sept propositions de loi émanant de la minorité ont été examinées au cours de l'année parlementaire et six ont été rejetées (2005-2006)³⁹. Toutefois, au sein du parlement d'un Etat non membre de l'UE, environ 20 % de la législation nationale découle de propositions de loi émanant de membres individuels ; le nombre important de ces propositions de loi fait parfois l'objet de critiques selon lesquelles leur traitement absorbe une part considérable des ressources du parlement. En outre, les auteurs de ces critiques font observer que les initiatives législatives de membres individuels devraient plutôt servir à modifier ponctuellement des projets de texte existants et non pas à en adopter sur de nouveaux sujets⁴⁰.

d. Séance des questions au gouvernement

Les séances des questions au gouvernement sont un moyen classique pour l'opposition de démontrer son dynamisme. Les différences dans la gestion de ces séances au sein des parlements européens sont dues essentiellement à l'adoption de solutions distinctes concernant les réponses aux questions suivantes :

- qui établit l'ordre des questions posées ?
- qui commence à poser des questions (majorité ou opposition) ?
- dans quel ordre les membres sont-ils appelés (la minorité est-elle favorisée ou non) ?
- qui répond aux questions (Premier ministre, ministres, autres personnes) ?

En principe, le Président établit l'ordre d'intervention des orateurs et dispose d'une certaine latitude. La minorité parlementaire peut être privilégiée à certains égards. Elle (le plus large groupe de l'opposition, en général) peut être autorisée à ouvrir la séance des questions dans les cas, souvent, où le Premier ministre s'exprime. La possibilité peut lui être donnée de poser plus de questions que la majorité ou bien elle peut disposer du même temps de parole que la majorité. Dans certaines démocraties nouvelles, il est également possible de poser des questions à des personnalités autres que les ministres élues par le parlement (à l'exception des juges). Dans un grand nombre de parlements, l'opposition n'est pas favorisée au cours de la séance des questions au gouvernement.

e. Enquêtes parlementaires

Normalement, la constitution, une loi ou le règlement du parlement permet la création de commissions d'enquête. Au sein de certains parlements, il incombe aux commissions générales de mener des enquêtes. L'avantage des commissions d'enquête spéciales, c'est qu'elles peuvent avoir une composition, une présidence et des méthodes de travail différentes de celles des commissions générales. Leur caractère exceptionnel peut, en revanche, être un inconvénient⁴¹. Dans la plupart des cas, un tiers des membres d'un parlement (chambre) peut demander la création d'une commission d'enquête. Toutefois, même si ce quorum est atteint, la création de la commission n'est pas automatique. Cet état de choses fait l'objet de critiques dans les milieux politiques car la majorité peut ainsi éviter qu'une enquête ait lieu, ce qui ne renforce ni l'efficacité, ni la crédibilité du parlement. S'agissant de la composition des commissions d'enquête, la tendance est à une représentation égale de la majorité et de la minorité. La présidence est, le plus souvent, attribuée à l'opposition. Parfois la présidence et les fonctions de rapporteur sont accordées tour à tour à la majorité et à la minorité.

f. Les auditions et le fonctionnement des commissions (composition, présidence, rapporteurs, rapports)

³⁶ Au sein de l'Assemblée nationale française, des tentatives sont faites parfois pour utiliser certains passages des propositions de loi déposées par des membres individuels comme amendements aux projets de loi gouvernementaux sur des sujets similaires.

³⁷ A la Chambre des communes, 13 séances du vendredi sont consacrées aux propositions de loi soutenues par de simples députés ; en outre, il a été proposé de constituer une « backbench business committee » (commission composée de simples députés chargés des questions parlementaires).

³⁸ Dans les deux Chambres du Parlement italien, avant que des amendements à un projet de texte législatif ne soient examinés, tout autre texte proposé par des groupes politiques est examiné et mis au vote en commission comme en séance plénière.

³⁹ Les informations recueillies récemment sur ce parlement (2007-janvier 2010) ne sont pas plus encourageantes : seule une poignée de propositions a franchi le cap de l'examen.

⁴⁰ Voir la NZZ du 25 février 2010.

⁴¹ Voir Le Monde du 4 octobre 2007.

D'après les informations provenant des demandes précitées dans le cadre du Centre européen de recherche et de documentation parlementaires, il ressort que les commissions n'organisent pas toutes des auditions (publiques) (avec des experts). Curieusement, dans certains parlements, il existe d'importants obstacles à l'organisation d'auditions, comme le soutien nécessaire de la moitié des membres, l'approbation du Bureau (comité des présidents) ou du président. En général, il faut l'accord d'un tiers ou d'un quart des membres (de la commission responsable ou de la plénière) pour organiser une audition avec des experts.

Normalement, la composition des commissions et la répartition de leurs présidences sont fondées sur le principe de la proportionnalité. Les dispositions requises sont déterminées par les groupes politiques en fonction de leur poids. Une bonne pratique veut qu'au moins une commission générale soit présidée par l'opposition. En outre, depuis plusieurs années, on observe une tendance à attribuer à l'opposition/la minorité la présidence de commissions stratégiquement importantes, dotées de fonctions de contrôle. C'est le cas des commissions budgétaires, des commissions de contrôle de la sécurité et des services secrets et des commissions de vérification des comptes.

Les fonctions de rapporteur sont généralement attribuées suivant le principe de proportionnalité mais, parfois, d'autres aspects sont pris en compte comme la charge de travail ou des considérations pratiques. S'agissant des rapports de commission, ils reflètent manifestement les avis exprimés à la fois par la majorité et la minorité. Dans certains parlements, l'opposition a de bien plus vastes possibilités. Au sein du Parlement italien, parallèlement au rapport de la majorité en commission, les groupes de l'opposition peuvent désigner, dans leurs rangs, des rapporteurs pour préparer des « rapports minoritaires ».

g. Révision constitutionnelle des lois en projet/adoptées et possibilité de faire appel à une Cour (commission) des comptes

En principe, les groupes minoritaires peuvent recourir à cet instrument soit avant l'adoption d'une loi, soit après. En pratique, c'est le second cas le plus fréquent. Ce recours permet à la minorité de soumettre la majorité et le gouvernement qui la soutient à un contrôle du respect de la Constitution. Depuis que cette possibilité est offerte aux parlements dans certains pays, elle rencontre un vif succès auprès de l'opposition⁴².

Là où une Cour constitutionnelle existe, une décision de la majorité des parlementaires (chambres) est parfois nécessaire pour engager une procédure. Toutefois, la tendance est de permettre à un certain pourcentage de membres (un tiers des membres ou moins, en général) ou bien à un nombre défini de membres (50 sur 264/350, par exemple) de le faire.

Au sein de plusieurs parlements, un certain nombre de membres peut demander que la Cour des comptes effectue des audits. D'autres parlements qui n'ont pas cette possibilité entretiennent, néanmoins, des relations régulières avec les organes de vérification des comptes. Dans une autre catégorie de parlements, une minorité peut demander que l'Administration soit soumise à des contrôles particuliers.

iii. Les bonnes pratiques concernant les droits de l'opposition parlementaire

En janvier 2008, l'Assemblée parlementaire a proposé des lignes directrices procédurales sur les droits et devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique (Résolution 1601 (2008)). Sur la base de ces propositions et au vu de la situation actuelle et de son évolution dans les parlements européens, les éléments de bonne pratique ci-inclus ont été élaborés.

V. RESPONSABILITES DE L'OPPOSITION PARLEMENTAIRE

Lors de son débat de janvier 2008 sur l'opposition parlementaire, l'Assemblée parlementaire a conclu que les membres de l'opposition/la minorité ne peuvent se contenter de réclamer des droits et des ressources mais doivent aussi manifester leur volonté d'en faire usage au mieux et déployer tous leurs efforts pour renforcer l'efficacité du parlement dans son ensemble ; ils ne doivent pas se laisser aller à exercer leur seul rôle de critique, certes naturel mais sans doute insuffisant. En étant investie de droits, l'opposition se voit attribuer en même temps des responsabilités.

⁴² Voir les informations données dans certaines réponses à la demande comparative n° 848 du CERDP.

Selon les propositions formulées essentiellement au niveau de l'Association parlementaire du Commonwealth⁴³, les minorités parlementaires devraient notamment :

- faire preuve de maturité politique et exercer leur opposition de manière responsable et constructive,
- ne pas chercher à entraver inutilement l'action de la majorité mais faire des contrepropositions positives, prendre des initiatives et faire connaître à la majorité leurs points de vue de manière critique mais constructive.

La façon dont l'opposition/la minorité s'acquitte de ses fonctions est importante dans une démocratie car ses membres sont les principaux participants au débat politique national à l'intérieur comme à l'extérieur du parlement. Ils prônent, au sein du parlement, l'adoption d'autres politiques souhaitées par leurs électeurs et offrent le choix politique indispensable dans un système politique qui fonctionne bien. En outre, il est important pour le bon fonctionnement du parlement que la majorité et la minorité dialoguent, coopèrent et maintiennent des moyens de communication informels en cas de débat politique très animé.

Toutefois, en pratique, ces responsabilités et devoirs sont parfois subordonnés à des considérations de réalpolitique. Ce qui est essentiel pour les minorités/l'opposition, c'est que leur voix soit entendue parmi les nombreux autres acteurs politiques et que les résultats, le jour des élections, soient satisfaisants. Pour des raisons tactiques, les groupes et partis minoritaires adoptent parfois une attitude d'opposition radicale, faisant feu de tout bois pour nuire à la majorité. Comme nous l'avons signalé précédemment, la possibilité d'un boycott du parlement existe encore dans une poignée de parlements européens. En outre, l'obstruction procédurale est toujours une réalité au sein des parlements, comme le montrent les réponses aux demandes correspondantes du Centre européen de coopération et de recherche parlementaires (CERDP)⁴⁴.

La majorité aussi a des obligations vis-à-vis de la minorité. Elle doit respecter le droit de la minorité de ne pas partager l'avis de la majorité et de promouvoir des politiques autres. La majorité devrait aussi renoncer à torpiller parfois les droits garantis de la minorité. Par exemple, les membres de la majorité ne devraient pas quitter la chambre le jour réservé à l'opposition s'agissant des questions parlementaires.

VI. REMARQUES DE CONCLUSION

L'un des objectifs majeurs d'une démocratie parlementaire est de créer une situation où la majorité et la minorité ont un même attachement aux valeurs fondamentales de la démocratie et un désir commun de faire en sorte que « leur » parlement fonctionne correctement dans l'intérêt général. Il reste beaucoup à faire pour atteindre cet objectif dans la Grande Europe. Une étape importante dans cette voie serait de renforcer les droits et responsabilités de la minorité/l'opposition parlementaire. Le renforcement de la position des minorités au sein des parlements serait bénéfique pour l'équilibre des pouvoirs dans les démocraties. Bien que les cultures et composantes institutionnelles et politiques varient considérablement d'un Etat européen à l'autre, il serait utile qu'à leur conférence de 2010, prévue à Limassol, les présidents des parlements d'Europe examinent les bonnes pratiques concernant les droits et responsabilités de la minorité/l'opposition parlementaire.

⁴³ Voir le document de synthèse présenté par l'Association parlementaire du Commonwealth (APC) lors de l'atelier organisé du 25 au 27 juillet 2005, à Trinidad et Tobago, ainsi que le compte rendu des discussions de l'atelier de l'APC, tenu le 2 septembre 2007, à New Delhi dans : « The Parliamentarian » (Le parlementaire), pages 307 à 309.

⁴⁴ Voir la demande d'informations comparatives n° 1042 (2008) et une question incluse dans la demande n° 1394 (2010).

ANNEXE

PROJET D'ÉLÉMENTS DE BONNE PRATIQUE CONCERNANT LES DROITS DE LA MINORITÉ/L'OPPOSITION

Séances plénières

- fixer un quorum de moins de la moitié des membres (ou un nombre correspondant de groupes politiques représentés au parlement) pour obtenir, sous certaines conditions, (l'établissement d'un ordre du jour substantiel, par exemple) la convocation d'une séance plénière ;
- prévoir, au cours de l'année parlementaire, un nombre approprié de jours où les groupes de la minorité/l'opposition fixent l'ordre du jour, peuvent choisir les textes ou sujets à débattre (et, si nécessaire, mettre en place des mesures incitatives pour garantir une participation équitable des membres) ;
- fixer un quorum de moins de la moitié des membres (ou un nombre correspondant de groupes politiques) pour demander la tenue d'un débat d'urgence ou d'actualité ;
- lorsqu'il est possible de tenir de mini-débats d'actualité (d'une durée d'une heure, avec des interventions n'excédant pas cinq minutes, par exemple), fixer un quorum de moins des deux cinquièmes des membres pour obtenir leur organisation ;
- s'agissant des séances de questions au gouvernement, donner le même temps de parole à l'opposition et à la majorité gouvernementale ; favoriser l'opposition pour l'ordre d'intervention des orateurs ;
- fixer un quorum faible pour le dépôt de propositions de loi par des membres individuels (5% ou moins) ; faire en sorte qu'au moins un certain pourcentage d'entre elles puissent être examinées en commission et soumises au vote en plénière.

Commissions

- les présidences et les fonctions de rapporteur des commissions doivent être attribuées suivant le principe de la représentation proportionnelle ; pour les commissions stratégiquement importantes (« commissions de surveillance/contrôle » comme les commissions du budget, de surveillance des services secrets, de la défense, ...), il convient d'attribuer la présidence à l'opposition ;
- fixer un quorum de moins de la moitié des membres pour obtenir la création d'une commission d'enquête (ou d'un organe similaire comme une « mission d'information ») ;
- attribuer la présidence ou les fonctions de rapporteur des commissions d'enquête à la minorité (ou alterner majorité-minorité) ;
- assurer pour ces commissions une représentation fondée sur la parité plutôt que sur la proportionnalité des groupes politiques ;
- permettre aux groupes minoritaires d'apporter une contribution appropriée aux rapports de commission.

Autres

- Fixer un quorum de moins de la moitié des membres (ou un nombre correspondant de groupes politiques) :
- . pour exercer le droit de soumettre une loi adoptée à l'examen de la Cour constitutionnelle
 - . pour demander une enquête de la Cour (Commission de vérification) des comptes.