



Doc. 11465

03 janvier 2008

Lignes directrices procédurales sur les droits et devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique

Rapport

Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

Rapporteur: M. Karim Van OVERMEIRE, Belgique

Résumé

L'existence d'une minorité ou d'une opposition parlementaire active et responsable est essentielle dans une démocratie pluraliste. En critiquant l'action du gouvernement et en présentant des alternatives politiques, l'opposition permet de garantir une gestion transparente et efficace des affaires publiques et de renforcer par conséquent la confiance des citoyens dans les institutions publiques.

Le présent rapport, qui se fonde sur trois études comparatives et prend en compte la diversité des systèmes parlementaires des Etats membres, prévoit des lignes directrices sur les droits et les devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique.

Tous les parlements accordent des droits à l'opposition, mais son statut varie considérablement selon les Etats membres. En outre, certains parlements examinent actuellement la question des droits de l'opposition, et envisagent notamment de définir son statut.

Les lignes directrices énoncées dans le présent rapport permettent à l'opposition de surveiller l'action du gouvernement, de participer aux travaux législatifs et au contrôle de la constitutionnalité des textes parlementaires. Il est souligné dans le projet de résolution que les membres de l'opposition ne devraient pas se limiter à réclamer des droits et des moyens, purement et simplement; ils devraient aussi être disposés à en user et à faire de leur mieux pour accroître l'efficacité du parlement tout entier.

Les parlements nationaux sont invités à s'inspirer des présentes lignes directrices lors de l'actualisation ou de la modification de leurs règlements intérieurs. Il est demandé aux Etats membres de tenir compte des lignes directrices quand ils envisageront d'adapter leurs institutions démocratiques, notamment leurs parlements, aux exigences de la société moderne.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par M. Van Overmeire	7
1. Introduction	7
2. Activités du Conseil de l'Europe concernant les questions relatives à l'opposition	8
2.1. L'importance du droit de former une opposition et la Convention européenne des Droits de l'Homme	8
2.2. La contribution du Conseil de l'Europe aux travaux de l'opposition parlementaire	8
2.3. L'Assemblée et les droits de l'opposition	9
3. Evolution au niveau des parlements nationaux	9
3.1. Autriche	10
3.2. France	10
3.3. Allemagne	11
3.4. Ukraine	11
4. Résumé des activités de l'APC et de l'UIP concernant les droits de l'opposition	11
5. Portée des lignes directrices de procédure à préparer	12
6. Les différents types d'opposition parlementaire	13
6.1. Le «modèle de Westminster»	13
6.2. Le modèle de la représentation proportionnelle	13
6.3. Le cas des gouvernements minoritaires	14
6.4. Le cas particulier de la Suisse	14
6.5. Les types d'approches de l'opposition	14
7. Eléments pour des lignes directrices concernant les droits et devoirs procéduraux de l'opposition parlementaire	14
7.1. Généralités	14
7.2. Le principe d'égalité	16
7.3. La constitution de groupes politiques, base formelle de l'opposition parlementaire	17
7.4. Le contrôle politique exercé par l'opposition sur l'activité gouvernementale; la participation de l'opposition au travail législatif	18
8. Responsabilités de l'opposition parlementaire	24
9. Conclusions	25

A. Projet de résolution

1. «Fondée sur le droit de chacun de participer à la gestion des affaires publiques, la démocratie implique l'existence d'institutions représentatives et notamment d'un parlement, représentatif de toutes les composantes de la société et doté des pouvoirs ainsi que des moyens requis pour exprimer la volonté du peuple en légiférant et en contrôlant l'action du gouvernement» (Déclaration universelle sur la démocratie, Union interparlementaire, 1997). Un parlement politiquement représentatif doit incarner la société dans la diversité de ses composantes et doit fonctionner dans le respect de la pluralité des opinions.
2. La promotion et la consolidation de la démocratie pluraliste constituent l'un des buts principaux du Conseil de l'Europe et de son Assemblée parlementaire. Les Etats membres de l'Organisation doivent s'attacher à développer des normes et pratiques communes garantissant une démocratie parlementaire libre et pluraliste, et les moyens de leur mise en œuvre dans les parlements nationaux. La qualité démocratique d'un parlement se mesure en considérant les moyens mis à la disposition de l'opposition ou de la minorité parlementaire dans l'accomplissement de ses tâches.
3. Une opposition parlementaire et extraparlamentaire est un rouage indispensable au bon fonctionnement des institutions démocratiques. L'une des fonctions principales de l'opposition est de constituer une alternative politique crédible à la majorité en place en proposant d'autres options politiques au débat public. En participant au contrôle et à la critique du travail gouvernemental, en évaluant de manière continue l'action du gouvernement et en exigeant de celui-ci qu'il rende compte, l'opposition concourt à assurer la transparence de la décision publique et l'efficacité dans la gestion des affaires publiques, contribuant ainsi à la défense de l'intérêt public et à prévenir des dysfonctionnements et des abus.
4. L'Assemblée parlementaire considère qu'il convient de donner une suite concrète dans les parlements nationaux à sa [Résolution 1547 \(2007\)](#) sur la situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe, dans laquelle elle rappelle que le droit de former une opposition politique est considéré comme un élément essentiel d'une démocratie véritable. Elle rappelle ainsi sa [Résolution 1154 \(1998\)](#) sur le fonctionnement démocratique des parlements nationaux, dans laquelle elle appelait, entre autres, les parlements nationaux à «créer un statut de l'opposition qui permette à cette dernière de jouer son rôle de manière responsable et constructive (...)».
5. Accorder à l'opposition parlementaire un statut comportant des droits contribue à l'effectivité de la démocratie représentative, au respect du pluralisme politique, et, ce faisant, à l'adhésion et à la confiance des citoyens dans le bon fonctionnement des institutions. Instaurer un cadre juridique et procédural équitable, et des conditions matérielles permettant à la minorité parlementaire de remplir ses fonctions est une condition de bon fonctionnement de la démocratie représentative. Les membres de l'opposition doivent être en mesure d'exercer pleinement leur mandat au moins dans les mêmes conditions que celles des membres du parlement qui soutiennent le gouvernement. Ils doivent pouvoir participer aux activités parlementaires de manière active et effective, et jouir des mêmes droits. L'égalité de traitement des membres du parlement doit être garantie dans toutes leurs activités et prérogatives.
6. L'Assemblée rappelle que, dans sa [Résolution 1547 \(2007\)](#), elle a appelé les partis de l'opposition et leurs membres à faire preuve de responsabilité et de leur volonté de faire usage des droits et des ressources qui leur sont octroyés au mieux pour accroître l'efficacité du parlement tout entier, et ne pas se borner au rôle réducteur de critiquer le pouvoir en place.
7. L'Assemblée se félicite du fait que la question des droits procéduraux de l'opposition suscite aujourd'hui l'intérêt politique de plusieurs parlements nationaux. Elle rappelle, dans ce contexte, les conclusions adoptées par le Forum du Conseil de l'Europe pour l'avenir de la démocratie, lors de sa dernière réunion à Stockholm/ Sigtuna les 13-15 juin 2007, s'agissant du rôle et des responsabilités de l'opposition. Elle considère que ces conclusions doivent désormais faire l'objet d'un suivi approprié dans les parlements nationaux.
8. Des différences existent entre les parlements des Etats membres du Conseil de l'Europe quant au degré d'institutionnalisation de l'opposition, depuis une reconnaissance informelle dans leur règlement, lorsque celui-ci accorde des droits à la minorité parlementaire, jusqu'à une reconnaissance formelle de l'opposition dans la Constitution de l'Etat. Cependant, au-delà de la diversité des systèmes parlementaires en Europe, tous les parlements des Etats membres octroient des droits à la minorité parlementaire, que cette opposition soit organisée au sein de groupes politiques ou non. L'Assemblée constate que la notion d'opposition parlementaire évolue, parallèlement à la modernisation du débat politique. Plusieurs bonnes pratiques innovantes ont ainsi été développées dans certains Etats, qui méritent d'être largement diffusées. L'Assemblée se félicite donc de la tendance actuelle dans certains parlements à assurer la parité complète entre la majorité et l'opposition s'agissant de certains droits, indépendamment de leur force au parlement.

9. En conséquence, l'Assemblée invite les parlements des Etats membres à réviser ou à mettre à jour leurs règles concernant les droits de l'opposition ou de la minorité parlementaire, et les encourage à élaborer une charte des droits de l'opposition ou à définir un statut de l'opposition au parlement, en s'inspirant pleinement des lignes directrices ci-dessous.

10. Tout en gardant à l'esprit la diversité des institutions parlementaires démocratiques en Europe, l'Assemblée encourage les Etats membres du Conseil de l'Europe à entamer dès que possible une réflexion sérieuse et approfondie sur la modernisation des institutions démocratiques et l'adaptation de l'institution parlementaire aux exigences de la société contemporaine, et qui pourrait prendre en compte les lignes directrices ci-dessous et les bonnes pratiques instaurées dans les parlements nationaux les plus novateurs.

11. L'Assemblée invite également la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) à effectuer une étude sur le rôle de l'opposition dans une société démocratique moderne.

Lignes directrices sur les droits et les responsabilités de l'opposition dans un parlement démocratique

12. Les parlementaires doivent exercer leur mandat en toute indépendance. Ils ne doivent être liés par aucune consigne ni recevoir de mandat impératif. Nul ne saurait reprocher à un parlementaire de défendre des idées qui vont à l'encontre de la politique officielle du gouvernement ou qui sont mal perçues par la majorité de la population.

13. Les parlements nationaux des Etats membres du Conseil de l'Europe reconnaissent les droits suivants à l'opposition ou à la minorité parlementaires:

13.1. liberté d'expression et liberté d'opinion; les membres de l'opposition ont droit à la parole; ils doivent pouvoir exprimer leurs opinions librement;

13.2. l'opposition participe à la surveillance, à la vérification et au contrôle de l'action et de la politique gouvernementales:

13.2.1. les membres de l'opposition ont droit à l'information; les membres de l'opposition et les membres de la majorité doivent obtenir la même information de la part du gouvernement;

13.2.2. les membres de l'opposition ont le droit de poser des questions écrites et orales, et de recevoir une réponse à ces questions;

13.2.3. les membres de l'opposition doivent être favorisés durant la séance de questions au gouvernement (en leur accordant notamment le droit d'ouvrir la séance et de poser un plus grand nombre de questions au gouvernement que les membres appartenant à la majorité);

13.2.4. les membres de l'opposition ont le droit d'interpellation (droit de poser des questions orales avec débat) et le droit de déposer une motion de censure/défiance;

13.2.5. les membres de l'opposition ont le droit de demander la convocation de séances plénières du parlement/de la chambre, qui doit être accordée si un quorum d'un quart des membres est atteint;

13.2.6. les membres de l'opposition ont le droit de fixer l'ordre du jour des séances plénières, à intervalles réguliers, et de choisir les sujets à débattre, y compris les propositions de loi déposées par eux, le contrôle des actions du gouvernement et l'évaluation des politiques et des dépenses publiques; les points sélectionnés durant ces journées prévalent sur l'agenda gouvernemental;

13.2.7. les membres de l'opposition ont le droit de demander la tenue de débats, y compris de débats d'actualité ou d'urgence, qui doit être accordée si un quorum d'un quart des membres est atteint;

13.2.8. les membres de l'opposition ont le droit de demander la constitution d'une commission d'enquête ou d'une mission parlementaire d'information, et d'en être membres; celle-ci doit être accordée si un quorum d'un quart des membres est atteint; la présidence d'une commission d'enquête constituée à la demande de membres ou d'un groupe politique de l'opposition, ou la charge de rapporteur, doit être attribuée à un membre de l'opposition;

13.2.9. le temps de parole durant les séances doit être alloué de manière correspondante au poids des groupes politiques; les membres de l'opposition devraient bénéficier d'un temps de parole égal à celui de la majorité, indépendamment de leur force respective, dans certaines circonstances;

- 13.3. l'opposition participe à l'organisation des travaux législatifs:
- 13.3.1. les membres de l'opposition participent à la gestion des affaires parlementaires; ils ont accès aux postes de vice-présidents et aux autres fonctions de responsabilité au sein du parlement; la composition des organes dirigeants du parlement doit respecter le principe de la représentation proportionnelle et refléter la composition politique du parlement/de la chambre;
 - 13.3.2. les membres de l'opposition ont le droit de demander la convocation d'une session extraordinaire, qui doit être accordée si un quorum d'un quart des membres est atteint;
- 13.4. l'opposition participe à la procédure législative:
- 13.4.1. les membres de l'opposition ont le droit de déposer des propositions de loi et des propositions sur des matières relevant de la compétence législative;
 - 13.4.2. les membres de l'opposition ont le droit de parole et de vote dans tous les débats;
 - 13.4.3. les membres de l'opposition ont le droit d'amendement;
 - 13.4.4. les membres de l'opposition ont le droit de présenter des motions de procédure (modification du projet d'ordre du jour ou de l'ordre du jour adopté; demande de vérification du quorum; demande de renvoi d'un rapport en commission, etc.);
- 13.5. l'opposition participe aux travaux des commissions parlementaires:
- 13.5.1. les présidences des commissions générales/permanentes doivent être attribuées entre les groupes politiques suivant le principe de la représentation proportionnelle; la présidence d'au moins une commission parlementaire doit être attribuée à un membre de l'opposition; la présidence de commissions responsables du contrôle de l'action gouvernementale, en charge du budget, des finances, du contrôle des comptes ou de la surveillance des services secrets et de sécurité, doit être attribuée à un membre de l'opposition;
 - 13.5.2. toute commission, permanente ou non, doit être composée sur la base de la représentation proportionnelle;
 - 13.5.3. les membres de l'opposition jouissent, en commission, du droit de parole et du droit de vote, du droit de déposer des amendements et du droit de présenter des motions de procédure; ils ont la possibilité d'annexer un avis divergent à un rapport adopté en commission, ou de présenter un rapport minoritaire;
 - 13.5.4. les membres de l'opposition ont le droit de demander la tenue d'auditions parlementaires en commission; elle doit être accordée si un quorum d'un quart des membres est atteint;
 - 13.5.5. les membres de l'opposition ont le droit d'être désignés rapporteur; en toute hypothèse, les fonctions de rapporteur de commission sont attribuées par application du principe de la représentation proportionnelle;
- 13.6. l'opposition participe à la décision politique:
- 13.6.1. l'opposition ou la minorité parlementaire doit être consultée avant toute décision tendant à la dissolution du parlement;
- 13.7. l'opposition participe au contrôle de la constitutionnalité des lois:
- 13.7.1. les membres de l'opposition ont le droit de saisir la Cour constitutionnelle ou l'organe compétent en matière de contrôle de constitutionnalité d'une loi adoptée;
 - 13.7.2. les membres de l'opposition ont le droit de soumettre une loi avant son adoption ou un acte parlementaire à un contrôle de constitutionnalité par la Cour constitutionnelle ou l'organe compétent en la matière;
 - 13.7.3. les membres de l'opposition ont le droit de saisir la Cour des comptes et de demander son avis s'agissant des affaires budgétaires et financières.

14. Les parlements nationaux doivent fournir aux groupes politiques ou membres individuels de l'opposition les ressources et moyens financiers, matériels et techniques appropriés, de sorte qu'ils puissent exercer leurs fonctions et obligations. Les membres de l'opposition doivent avoir un accès équitable aux financements et subventions publics, ainsi qu'un accès libre et égal aux médias, y compris aux organismes de radiodiffusion et de télévision publics, et aux sources d'information.

15. Les dispositions du règlement relatives aux droits des parlementaires, notamment ceux de la minorité, ne doivent pas être modifiées après chaque élection législative afin de les adapter aux résultats de celle-ci.

16. L'opposition politique au parlement doit montrer sa maturité politique et exercer son opposition de manière responsable et constructive, en agissant dans le respect mutuel et en faisant usage de ses droits dans le but d'asseoir l'efficacité du parlement dans son ensemble.

B. Exposé des motifs, par M. Van Overmeire

1. Introduction

1. La promotion et le renforcement de la démocratie pluraliste constituent l'un des principaux objectifs de l'action du Conseil de l'Europe. La critique politique et l'existence d'une opposition politique organisée sont essentielles à la démocratie. Les parlements ont notamment pour fonction essentielle de débattre et de permettre l'expression des désaccords, de manière civilisée et dans les limites de l'éthique démocratique. L'existence d'une opposition politique véritable est nécessaire à la démocratie; elle témoigne de la confiance de l'Etat dans la capacité des citoyens à dépasser leurs différences par des moyens pacifiques¹.

2. C'est donc à juste titre que l'on a pu affirmer que le caractère démocratique des «institutions» peut se mesurer à la liberté qu'elles accordent à l'opposition, notamment en matière de contrôle de l'activité gouvernementale. La qualité démocratique d'un parlement se mesure d'après les moyens dont l'opposition dispose pour jouer son rôle². Le plus grand dénominateur commun de ce que l'on appelle les démocraties occidentales est la reconnaissance de l'opposition, qu'elles ont expressément intégrée dans leur ordre constitutionnel sous la forme d'une opposition parlementaire³. L'opposition est un élément nécessaire de toute démocratie constitutionnelle, car elle limite et contrôle le pouvoir exécutif. Toutefois, contrairement aux autres pouvoirs, par exemple le pouvoir judiciaire dont la fonction unique dans un système d'équilibre des pouvoirs est de limiter ceux de l'exécutif, l'opposition parlementaire peut aussi proposer des alternatives politiques au pouvoir majoritaire⁴.

3. Afin de permettre à des membres de l'Assemblée parlementaire et à des experts de débattre du rôle de l'opposition dans un parlement démocratique, la commission du Règlement et des immunités a organisé une audition à ce sujet le 10 décembre 2004, à Stockholm. Cette audition leur a permis d'échanger leur expérience de la pratique de l'opposition parlementaire. Il est rappelé qu'en préparation de ce séminaire un questionnaire sur les droits et ressources de l'opposition dans un parlement démocratique avait été adressé aux parlements nationaux des Etats membres. Les réponses sont analysées dans le document AS/Pro (2004) 32. L'une des conclusions de l'audition de Stockholm a été qu'il pourrait être utile d'élaborer des lignes directrices sur le statut de l'opposition parlementaire.

4. Des membres de l'Assemblée parlementaire ont rédigé une proposition de résolution sur ce thème (Doc. 10488). Le Bureau de l'Assemblée a ensuite chargé la commission du Règlement et des immunités d'élaborer des lignes directrices de procédure sur les droits et devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique.

5. On trouvera dans le présent rapport un rappel des activités de l'Assemblée concernant les questions relatives à l'opposition. Il souligne en particulier les nouvelles mesures prises au sein des parlements nationaux pour le renforcement des droits de l'opposition. Enfin, il présente les principaux aspects des droits et devoirs procéduraux de l'opposition dans un parlement démocratique. A cet égard, les informations collectées au moyen des études comparatives sur les droits de l'opposition menées par le Centre européen de recherche et de documentation parlementaire sont prises en considération.

6. Le rapporteur s'inspire aussi des activités analogues menées par l'UIP – Union interparlementaire – (par exemple les conclusions du Séminaire de Libreville, au Gabon, sur les relations entre les partis majoritaires et les partis minoritaires au sein des parlements africains) et l'APC – Association parlementaire du Commonwealth – (par exemple les conclusions du séminaire organisé à Marlborough House, à Londres, sur les droits et responsabilités de l'opposition).

1. G. Schmitz, *The Opposition in a parliamentary system*, Division des affaires politiques et sociales, Canada, 1988.

2. G. Carcassonne, «Droits et ressources nécessaires de l'opposition pour contribuer à l'organisation des travaux parlementaires et au fonctionnement démocratique d'un parlement», document présenté au séminaire «Le rôle de l'opposition dans un parlement démocratique», Stockholm, 10 décembre 2004, p. 2.

3. S. Giulj, «Le statut de l'opposition en Europe», *Notes et études documentaires*, 24 septembre 1980, Paris, p. 11.

4. M.-C. Ponthoreau, «L'opposition comme garantie constitutionnelle», *R.D.P.*, 2002, p. 1135.

2. Activités du Conseil de l'Europe concernant les questions relatives à l'opposition

2.1. L'importance du droit de former une opposition et la Convention européenne des Droits de l'Homme

7. Dans son avis sur le rapport relatif à la situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe (Doc. 11221 (2006), paragraphes 59 à 61), M. Čekuolis rappelle que «les pères fondateurs du Conseil de l'Europe accordaient une importance fondamentale au rôle de l'opposition dans une démocratie en bon état de marche». Il avait été proposé d'inclure dans la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) une disposition politique formulée comme suit: «Les Etats parties à la Convention européenne des Droits de l'Homme s'engagent sincèrement à respecter les principes fondamentaux de la démocratie politique et, en particulier, à (...) ne rien entreprendre qui puisse entraver le droit d'émettre des critiques politiques et le droit d'organiser une opposition politique.» Cependant, cette proposition n'a été suivie que partiellement dans l'article 3 du premier protocole à la CEDH.

2.2. La contribution du Conseil de l'Europe aux travaux de l'opposition parlementaire

2.2.1. La Cour européenne des Droits de l'Homme

8. La Cour européenne des Droits de l'Homme a examiné de nombreuses affaires traitant de questions relatives à l'immunité parlementaire, aux élections et aux lois électorales, ainsi que d'autres affaires impliquant des questions juridiques concernant le parlement ou les parlementaires, par exemple l'arrêt du 27 septembre 2001 (*Demicoli c. Malte*) ou la décision du 24 janvier 2006 (*Marchiani c. France*).

2.2.2. La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)

9. De même, la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe a intensifié ses travaux sur les questions juridiques relatives aux parlements, et notamment aux droits de l'opposition. En mars 2007, elle a adopté un avis préliminaire sur le projet de loi de l'Ukraine relatif à l'opposition parlementaire (document CDL-AD (2007) 015). L'élaboration d'une loi sur l'opposition (comme celles du Portugal, de l'Ukraine et de la Moldova) est un fait exceptionnel. La Commission de Venise a formulé les observations générales suivantes concernant l'opposition parlementaire:

- l'opposition est une composante intrinsèque de tout système politique démocratique, et il est vital qu'elle puisse opérer sans entraves;
- le statut juridique de l'opposition est défini par le cadre constitutionnel, le système électoral et des facteurs historiques, politiques, sociaux et culturels;
- même s'il est difficile de dégager des normes européennes communes, il est du moins unanimement considéré que l'opposition parlementaire doit disposer de garanties et de moyens de procédure équitables;
- l'instauration d'une «Journée de l'opposition», au cours de laquelle l'opposition peut établir l'ordre du jour, permet à celle-ci d'exercer une influence accrue sur les travaux parlementaires⁵.

2.2.3. Forum pour l'avenir de la démocratie

10. Du 13 au 15 juin 2007, les autorités suédoises ont accueilli à Stockholm/Sigtuna une réunion du Forum du Conseil de l'Europe pour l'avenir de la démocratie. Entre autres thèmes, ce forum a porté sur le rôle et les responsabilités de l'opposition (voir les conclusions des rapporteurs généraux MM. Gross, Whitmore et Tarschys, pages 2 et 3), et il y a notamment été observé ce qui suit:

- si tous les pays ont un gouvernement, seules les démocraties ont une opposition;

5. Les 1^{er} et 2 juin 2007, la Commission de Venise a adopté son avis sur le projet de loi relatif à l'opposition parlementaire en Ukraine (CDL-AD(2007)019). Elle souligne notamment qu'il est essentiel que les nouveaux droits et le «statut spécial» créés au profit de l'opposition ne portent pas atteinte aux droits fondamentaux des parlementaires et des groupes politiques qui n'appartiennent ni à la majorité ni à l'opposition. D'après la Commission de Venise, le projet de loi n'est pas adapté à un pays qui utilise la représentation proportionnelle et devrait plutôt viser à permettre aux parlementaires et aux groupes indépendants de jouer un rôle dans le contrôle politique et institutionnel du pouvoir. Il est à noter à cet égard que l'article 3 du projet de loi prévoit que l'opposition parlementaire doit, entre autres obligations, présenter une demande de ralliement à l'opposition.

- la mise en place d'un cadre juridique et de conditions matérielles équitables permettant aux partis d'opposition représentés au parlement de remplir leurs fonctions est une condition indispensable au bon fonctionnement de la démocratie parlementaire;
- l'opposition devrait en permanence évaluer l'action du gouvernement, car ce contrôle contribue à la qualité du débat politique et améliore par conséquent la capacité du gouvernement à régler les questions politiques;
- l'absence d'une opposition forte au parlement peut aboutir à une forme d'opposition extraparlamentaire dont les revendications peuvent s'exprimer violemment dans la rue; un moyen d'éviter les situations où l'opposition est essentiellement extraparlamentaire 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, toutes les opinions politiques et tous les intérêts soient représentés au parlement.

2.3. L'Assemblée et les droits de l'opposition

11. L'Assemblée, par le passé, s'est penchée sur les questions relatives à l'opposition à l'occasion de débats sur les institutions démocratiques, ainsi que lors de ses conférences de Strasbourg sur la démocratie parlementaire. Ces questions jouent aussi un rôle dans les activités concrètes de l'Assemblée:

- les délégations nationales auprès de l'Assemblée doivent refléter correctement le poids des partis d'opposition au sein des parlements nationaux; les pouvoirs des délégations ont par le passé été contestés systématiquement lorsque l'opposition n'y était pas représentée ou si elle l'était insuffisamment;
- l'existence d'une opposition forte et efficace au sein des parlements nationaux est contrôlée, si nécessaire, dans les rapports de l'Assemblée sur le respect des obligations et engagements par les Etats membres (voir par exemple le rapport sur l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée, [Doc. 11214](#) (2007), paragraphe 104; voir aussi les exemples fournis dans l'avis de M. Čekuolis ([Doc. 11221](#), paragraphe 66)).

12. Toutefois, l'Assemblée n'a jamais examiné de rapport portant spécifiquement sur l'opposition, ses droits et ses obligations.

13. Plus récemment, outre l'audition organisée en 2004 à Stockholm sur le rôle de l'opposition dans un parlement démocratique, cette question a été évoquée lors du débat de l'Assemblée sur l'état des droits de l'homme et de la démocratie en Europe. L'avis de M. Čekuolis pour ce débat (voir le paragraphe 7) contient un chapitre sur l'opposition. Le rapport de M. Gross sur l'état de la démocratie en Europe ([Doc. 11203](#)) souligne (voir le paragraphe 104) que les droits de l'opposition au sein et en dehors du parlement sont un autre indicateur d'une démocratie saine. Toutefois, dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, comme l'Azerbaïdjan et l'Arménie, l'opposition est pratiquement inexistante; dans d'autres Etats, le rôle qu'elle peut jouer en termes de contrôle démocratique de la majorité n'est pas compris. Se borner à boycotter les débats parlementaires (comme en Albanie) ne fait pas avancer la démocratie, bien au contraire. Le rapport sur l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée ([Doc. 11214](#)) fait référence à la situation de l'opposition dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe (par exemple aux paragraphes 5, 66, 95, 106, 110, 116 et 207).

3. Evolution au niveau des parlements nationaux

14. L'extension des droits de l'opposition joue un rôle au sein des parlements nationaux de quatre pays au moins: l'Autriche, la France, l'Allemagne et l'Ukraine (voir le paragraphe 9 ci-dessus). Il est à noter que les Services de recherche des parlements autrichien et allemand ont adressé, en avril 2007, des demandes d'informations comparatives à d'autres parlements nationaux, sous l'égide du Centre européen de recherche et de documentation parlementaires⁶. Il est rappelé par ailleurs qu'en 2005 la Chambre des députés italienne avait collecté des informations similaires⁷.

6. Demande n° 757 sur les droits des minorités parlementaires (Autriche) et demande n° 760 sur les droits des partis politiques de l'opposition au sein du parlement (Allemagne).

7. Demande n° 421, Statut de l'opposition parlementaire (Italie, Camera dei Deputati).

3.1. Autriche

15. La commission constitutionnelle du Conseil national autrichien a adopté le 24 mai 2007 des modifications majeures du Code électoral et décidé du rallongement, de quatre à cinq ans, de la durée de la législature.

16. Cette dernière décision a donné lieu à des propositions visant à élargir les droits de la minorité parlementaire. Elles comprennent notamment: la mise en place de commissions d'enquête en tant que droit de la minorité; des réformes du droit de poser des questions; la tenue de réunions publiques des commissions; l'examen des rapports gouvernementaux; la modification du temps de parole en plénière. Ces propositions sont examinées actuellement par une commission sur le règlement du Conseil national.

3.2. France

17. Plusieurs initiatives ont été lancées en France en 2006 et 2007 afin de renforcer les droits de l'opposition. En relation avec la décision du Président Sarkozy de moderniser les institutions de la V^e République avant les élections municipales de mars 2008, un Comité des sages a été créé afin d'élaborer, pour le 1^{er} novembre 2007, des propositions de réforme.

18. Il est en particulier demandé à ce comité de présenter des propositions concernant les pouvoirs du Président de la République et le contrôle du budget de la présidence, mais aussi des propositions visant à définir clairement le statut de l'opposition parlementaire. Il semble que de nombreux parlementaires français conviennent qu'il est nécessaire de donner au parlement les moyens de jouer efficacement son rôle de contre-pouvoir face aux prérogatives du Président de la République (*Le Monde* des 5 et 6 août 2007). Cela est également perçu comme une modernisation nécessaire, et longtemps attendue, du débat politique (voir l'article de Bernard Rullier dans *Le Monde* du 21 juin 2007).

19. Le 19 octobre 2007, le «Comité Balladur» a présenté au Président de la République française, Nicolas Sarkozy, son rapport sur «une V^e République plus démocratique»⁸. Le rapport contient 77 propositions dont 43 servent à renforcer le parlement. S'agissant de l'opposition, le comité propose un «système flexible» selon lequel les groupes parlementaires peuvent déclarer leur appartenance à la majorité ou s'abstenir de la déclarer. Le comité propose entre autres les droits suivants pour l'opposition:

- élaborer une «charte des droits de l'opposition» (proposition n° 61);
- donner à l'opposition la possibilité d'établir, à des intervalles réguliers, l'ordre du jour des séances plénières qui traitent des propositions de loi concernant le contrôle de l'action gouvernementale et l'évaluation des politiques publiques (propositions n°s 21 et 22);
- accorder un temps de parole équivalent à l'opposition et à la majorité dans les séances de questions au gouvernement (proposition n° 44);
- donner à chaque groupe le droit d'obtenir la création d'une commission d'enquête par an (proposition n° 58);
- systématiser la pratique selon laquelle un parlementaire de l'opposition est nommé soit rapporteur, soit président de chaque commission d'enquête (proposition n° 57);
- répartir les présidences des commissions parlementaires à la proportionnelle des groupes (proposition n° 35);
- introduire une part de proportionnelle pour l'élection des députés (20 à 30 sièges) pour assurer la représentation des formations politiques minoritaires (proposition n° 62).

20. Antérieurement à cette initiative, en janvier 2006, le Président de l'Assemblée nationale française avait présenté des propositions pour la réforme du parlement, concernant notamment les droits de l'opposition (*Le Monde* du 18 janvier 2006). En mai 2006, la commission compétente de l'Assemblée nationale avait approuvé six des onze propositions du président. Le rapport note une première étape vers l'adoption d'un statut de l'opposition. Une proposition de résolution portant notamment sur l'opposition a été adoptée le 7 juin 2006 par la commission concernée. Selon cette proposition, chaque parti politique devrait, au début d'une législature, décider s'il appartient à la majorité ou à l'opposition (article 1). L'opposition obtiendrait de nouveaux droits, parmi lesquels la fonction de président d'une des six commissions permanentes (article 2), la fonction de président ou de rapporteur des commissions d'enquête et des missions d'information (articles 7 et 8) et le

8. Le rapport est disponible sur le site internet du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République: <http://www.comite-constitutionnel.fr/>.

droit de se faire remettre des rapports sur l'application des lois. Toutefois, le Conseil constitutionnel français a déclaré le 22 juin 2006 que cette proposition était contraire à la Constitution, car elle reviendrait à instaurer entre les groupes politiques une «différence de traitement injustifiée»⁹.

21. Le Premier ministre français, François Fillon, a déclaré le 3 juillet 2007, dans son discours de politique générale, que la décision consistant à laisser la présidence de la commission des finances à un membre de l'opposition constituait une avancée considérable. M. Fillon a souligné qu'il croyait à la synergie des différences et des intelligences et que l'opposition n'était pas un adversaire, mais un contradicteur nécessaire.

3.3. Allemagne

22. Entre décembre 2005 et janvier 2007, les trois groupes politiques de l'opposition au sein du Bundestag allemand ont présenté des propositions sur le renforcement des droits de l'opposition/la minorité au Bundestag et sur la démocratie vivante sous la grande coalition. Le 10 mai 2007, la Commission du règlement du Bundestag a tenu une audition sur cette question, pour laquelle sept experts avaient préparé des interventions écrites (procès-verbal G 17 et documents de commission 16 G 13/1 à 13/7). Ces interventions concernaient en particulier le rôle de l'opposition pour:

- demander le contrôle de constitutionnalité d'une loi;
- créer des commissions d'enquête;
- demander l'organisation d'auditions des commissions;
- demander une séance spéciale du Bundestag;
- demander l'organisation d'un débat d'actualité.

23. Il est intéressant de noter que, au cours de la législature actuelle, un des trois groupes de l'opposition (Bündnis 90/Grünen) est à l'origine d'un tiers des débats d'actualité du Bundestag et qu'il a déposé la moitié des *Große Anfragen* au gouvernement fédéral. Un autre groupe de l'opposition (Die Linke) a posé la moitié des *Kleine Anfragen* adressées au gouvernement. La Commission du règlement du Bundestag n'a pas encore préparé de rapport.

24. Le Président du Bundestag, Norbert Lammert, s'est exprimé en plusieurs occasions sur les droits de l'opposition en Allemagne. Selon lui, la majorité et l'opposition devraient, en principe, avoir les mêmes droits et obligations (séance du Bundestag du 18 octobre 2005). Il affirme que deux groupes politiques devraient suffire pour demander la convocation d'une session plénière du Bundestag, ainsi que le contrôle de constitutionnalité d'une loi adoptée par le Bundestag et le Bundesrat (7 octobre 2007, Deutschlandfunk; 26 septembre 2007, *Spiegel* en ligne). Il souligne aussi que le temps de parole en plénière devrait continuer d'être réparti en proportion du poids des différents groupes, plutôt que divisé à parts égales entre la majorité et l'opposition (17 septembre 2006, Deutschlandfunk).

3.4. Ukraine

25. Un projet de loi sur l'opposition parlementaire en Ukraine a été adopté en première lecture par le Parlement ukrainien le 12 janvier 2007 (voir le paragraphe 9). La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a examiné et commenté ce projet de loi, qui sera inscrit à l'ordre du jour de la nouvelle Verkhovna Rada, élue le 30 septembre 2007.

4. Résumé des activités de l'APC et de l'UIP concernant les droits de l'opposition

26. L'Association parlementaire du Commonwealth (APC) a organisé en juin 1998 un séminaire sur le rôle de l'opposition. Outre l'importance d'un accord aussi large que possible entre le gouvernement et l'ensemble de la société sur les «règles du jeu démocratique», les participants ont souligné, entre autres points, que l'opposition devrait:

- se présenter, sauf lorsqu'un gouvernement de coalition est la norme, en tant que «gouvernement d'alternance», et par conséquent être capable de gagner la confiance de la population;

9. Le Conseil constitutionnel a déclaré ce qui suit: «Considérant qu'en requérant des groupes une déclaration d'appartenance à la majorité ou à l'opposition et en conférant, en cas de contestation, un pouvoir de décision au Bureau de l'Assemblée nationale, les modalités retenues par la résolution (...) ont pour effet d'instaurer entre les groupes une différence de traitement injustifiée» (Décision n° 2006-537 DC du Conseil constitutionnel – 22 juin 2006).

- avoir accès à un financement, aux médias et aux sources d'information, afin de pouvoir remplir son rôle convenablement;
- avoir la capacité d'influer sur la politique du gouvernement dès le début du processus législatif, grâce à des contacts «en coulisse» avec le gouvernement et lors des débats en commission;
- entretenir des contacts hors du parlement afin d'avoir une meilleure compréhension des besoins de la population.

27. L'Union interparlementaire (UIP) a organisé en mai 1999 un séminaire à Libreville, au Gabon, sur les relations entre les partis majoritaires et minoritaires au sein des parlements africains. Il y a été affirmé que la surveillance et la critique de l'activité gouvernementale par l'opposition garantissent la transparence, l'intégrité et l'efficacité de la conduite des affaires publiques, et contribuent ainsi à la défense de l'intérêt public, et notamment des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le séminaire a adopté en conclusion des lignes directrices souples sur les droits et les devoirs de l'opposition, soulignant notamment que les membres de l'opposition devraient être protégés contre toute mesure portant atteinte à leur intégrité personnelle ou à leurs biens, avoir un accès équitable aux médias, aux financements publics et aux sources d'information, et disposer d'une représentation proportionnelle au sein des commissions. Il a aussi été souligné qu'il est important qu'un président d'assemblée soit impartial. Tous les membres du parlement devraient avoir un droit égal de poser des questions au gouvernement et de recevoir des réponses. En ce qui concerne les responsabilités, il a été souligné que l'opposition devrait présenter une contradiction responsable et constructive, et offrir par conséquent une alternative crédible au pouvoir majoritaire.

5. Portée des lignes directrices de procédure à préparer

28. On rappellera tout d'abord que le présent document traite uniquement de l'opposition parlementaire dans un régime démocratique, les lignes directrices étant destinées aux parlements des Etats membres du Conseil de l'Europe, c'est-à-dire de pays attachés aux valeurs et aux principes de la gouvernance démocratique, des droits de l'homme, de la prééminence du droit et de la paix. Toutefois, il n'est pas facile d'élaborer des lignes directrices qui soient utiles aux diverses démocraties européennes, tant le statut de l'opposition parlementaire peut varier d'un pays à l'autre en fonction, notamment, du cadre constitutionnel, du système électoral et de nombreux autres facteurs politiques, sociaux et culturels. Les réponses au questionnaire de la Chambre des députés italienne (paragraphe 14 ci-dessus) font apparaître des différences de degré d'institutionnalisation de l'opposition entre les parlements des Etats membres, depuis une simple mention informelle dans le règlement de l'Assemblée jusqu'à une reconnaissance formelle dans la Constitution de l'Etat membre.

29. Les lignes directrices concernent exclusivement l'opposition au sein de l'institution représentative (parlement), et non l'opposition extraparlamentaire, qui – il faut le souligner – a pris une importance croissante, notamment lorsque des décisions capitales pour le pays sont prises hors des circuits parlementaires¹⁰. Dans ces circonstances, il est de plus en plus difficile à l'opposition parlementaire d'examiner et d'influencer les actions du gouvernement. Le recours accru à des moyens extraparlamentaires pour résoudre les problèmes du pays favorise inévitablement les formes d'opposition extraparlamentaires. Bien entendu, le déclin de l'opposition parlementaire reflète le déclin du parlement en général.

30. Aucune distinction ne sera faite ici entre les systèmes parlementaires monocaméraux et bicaméraux, bien qu'une comparaison soit éventuellement possible entre les fonctions de «chien de garde» remplies par la Chambre haute et celles que remplit l'opposition; en effet, de même que l'on attend des membres de la Chambre haute qu'ils conçoivent celle-ci comme un lieu de «débat serein et avisé» et comme un garant des droits de la minorité et des intérêts sectoriels, il est attendu des membres de l'opposition siégeant à la Chambre basse qu'ils freinent la hâte gouvernementale. Par ailleurs, ils devraient veiller à ce que tous les textes soient dûment soumis à l'examen parlementaire et que des points de vue divers et opposés puissent être exprimés et défendus¹¹.

31. Du seul fait de sa présence au parlement, l'opposition susmentionnée reconnaît la légitimité du système démocratique. Elle admet qu'il existe une autorité donnée – le gouvernement national, le plus souvent – à laquelle elle s'oppose, mais dont elle ne conteste pas l'existence¹².

10. G. Schmitz, *loc. cit.*

11. *Id., ibid.*

12. K. Neunreither, «Governance without Opposition: The Case of the European Union», *Government and Opposition*, Royaume-Uni, 1998, p. 424.

32. L'opposition parlementaire doit avoir les moyens procéduraux de remplir les importantes fonctions qui sont les siennes dans une démocratie, c'est-à-dire de faire valoir les intérêts de son électorat, d'examiner les actions du gouvernement et de présenter des contre-propositions face à la politique gouvernementale. Le génie du processus parlementaire tient à ce que la politique d'opposition n'est pas simplement négative, mais peut jouer un rôle important dans l'élaboration de la politique gouvernementale. D'ailleurs, sans une opposition de qualité, le consensus politique serait une formalité sans véritable signification. La meilleure garantie d'un bon gouvernement demeure la vigilance d'une opposition parlementaire efficace. La Cour suprême du Canada a ainsi pu déclarer: «Le bon fonctionnement de la démocratie exige un processus de discussion continu. La Constitution confie le gouvernement à un pouvoir législatif démocratique et à un exécutif responsable devant lui, le premier s'appuyant en dernier ressort sur l'opinion publique sortie du débat et du jeu réciproque des idées. (...) Par nature, l'obligation de constituer une majorité appelle des compromis, des négociations et des délibérations. Nul n'a le monopole de la vérité, et notre système a pour fondement la conviction que, sur le marché des idées, les meilleures solutions aux problèmes publics finissent par être les plus cotées. Il y a inévitablement des voix dissonantes. Un système de gouvernement démocratique est tenu de prendre ces voix en considération, et d'en tenir compte dans les lois sous lesquelles la collectivité tout entière doit vivre.»¹³

6. Les différents types d'opposition parlementaire

33. Il n'est pas facile de donner une définition exacte de l'opposition parlementaire. Les formes d'opposition varient beaucoup, en effet, selon la nature et le fonctionnement du système politique. En outre, la notion d'opposition a évolué au fil des ans et elle continue de le faire aujourd'hui. Dans les monarchies constitutionnelles, il existait un antagonisme entre le parlement et le gouvernement; aujourd'hui, le gouvernement connaît à la fois des tensions avec les groupes qui le soutiennent et avec l'opposition.

6.1. Le «modèle de Westminster»

34. Dans les systèmes régis par la règle majoritaire, l'opposition se compose de partis (groupes politiques) minoritaires; le principal parti d'opposition qui siège au parlement constitue l'«Opposition officielle» de Sa Majesté, et il est prêt à succéder au gouvernement lorsque celui-ci démissionne. Il s'agit là du modèle de démocratie parlementaire dit «de Westminster». Dans un système majoritaire, qui est souvent bipolaire, les deux principaux partis alternent au gouvernement et dans l'opposition. L'opposition a alors un statut reconnu, et même semi-officiel, et forme un «gouvernement d'attente», un «gouvernement fantôme». Le parlement est un forum dont les membres peuvent non seulement critiquer les actions et propositions du gouvernement, mais aussi débattre des propositions qui pourraient être adoptées, soit par le gouvernement en place, soit dans un avenir proche ou éloigné¹⁴. L'opposition doit être capable de présenter, sous le contrôle des citoyens, des contre-propositions face aux projets du gouvernement et, par conséquent, de se substituer à celui-ci le moment venu.

6.2. Le modèle de la représentation proportionnelle

35. Dans un système de représentation proportionnelle, l'opposition parlementaire se compose des partis ou groupes politiques et des individus qui ne sont pas membres de la majorité gouvernementale et qui ont déclaré publiquement ne pas vouloir soutenir le gouvernement. Plus un système représentatif est proportionnel, plus il y a de chances que de multiples partis politiques soient présents au parlement. Cela peut aboutir à une multiplicité de partis d'opposition n'ayant pas forcément grand-chose en commun et ne souhaitant guère former un bloc unifié face au gouvernement. Il peut arriver aussi que le groupe politique le plus nombreux au parlement soit dans l'opposition.

13. Cour suprême du Canada – Référence, Québec, 1998, 2, R.C.S., p. 217, paragraphe 68.

14. Jennings, *Parliamentary Reform*, Londres, Gollancz, 1934, p. 29, cité par Tomkins, «Taking in fictions: Jennings on Parliament», M.L.R., 2004, p. 783. Les Etats membres du Conseil de l'Europe ont abandonné les idées de Rousseau selon lesquelles «la minorité se trompe sur la volonté générale et elle doit se rallier à la majorité qui n'est pas un expédient de l'unanimité, mais un substitut de l'unanimité car, dans le pacte social, chacun a accepté de se soumettre à la volonté générale. Cette recherche de volonté générale laisse donc en marge les droits de la minorité et la fonction d'opposition»: voir M.-C. Ponthoreau, «L'opposition comme garantie constitutionnelle», R.D.P., 2002, p. 1129.

6.3. Le cas des gouvernements minoritaires

36. On peut mentionner, concernant l'opposition parlementaire, le cas particulier des pays où existent des gouvernements minoritaires. Ces gouvernements sont souvent soutenus au parlement par un ou plusieurs groupes politiques appartenant officiellement à l'opposition. Leur succès dépend du respect par toutes les parties concernées des accords qu'elles ont conclus. De tels accords sont très intéressants pour les petits groupes politiques, qui peuvent alors exercer le pouvoir politique sans devoir pour autant adhérer entièrement à l'action du gouvernement. Il est rappelé que le problème des gouvernements minoritaires et de l'opposition extraparlamentaire a déjà été examiné en relation avec les droits de l'opposition lors d'un colloque du Parlement européen organisé au Luxembourg en juin 1975. Le professeur Manzella, vice-président de la commission du Règlement et des immunités, participait à ce colloque en tant qu'expert du Parlement italien.

6.4. Le cas particulier de la Suisse

37. La Suisse est ce qu'on appelle une *Konkordanz-demokratie*. Les principaux partis politiques sont représentés au sein du gouvernement fédéral, et il n'existe donc pas, comme dans les autres Etats européens, de majorité ni d'opposition gouvernementale. Il est à noter que, d'après un article récent du *Neue Zürcher Zeitung* (du 5 octobre 2007), cette notion de *Konkordanzdemokratie* connaît actuellement certaines adaptations¹⁵.

6.5. Les types d'approches de l'opposition

38. Les droits de l'opposition correspondent parfois à une logique de conflit, d'autres fois à une logique de coopération et d'influence sur la politique gouvernementale. L'une et l'autre logiques sont du reste fructueuses. Elles peuvent être appliquées différemment l'une de l'autre selon que c'est le gouvernement ou le parlement qui décide de l'ordre du jour parlementaire (contrôlé par le gouvernement dans un cas, centré sur le parlement dans l'autre).

39. L'opposition constitue dans tous les cas un dispositif parlementaire permettant de limiter et de contrôler le pouvoir gouvernemental. L'opposition, toutefois, n'est pas seulement un mécanisme, un processus politique, car elle incarne le droit de chaque parlementaire de formuler et d'exprimer son point de vue. Ce droit prend une importance particulière lorsqu'un membre du parlement se déclare en désaccord avec la politique gouvernementale. Au sein d'un parlement démocratique dont tous les membres sont égaux, aucun individu, aucun parti politique ne peut prétendre avoir le monopole de la vérité ni être titulaire d'un mandat spécial pour exprimer la volonté supposée du peuple.

7. Eléments pour des lignes directrices concernant les droits et devoirs procéduraux de l'opposition parlementaire

7.1. Généralités

40. L'existence d'une opposition effective et responsable est indispensable pour que la démocratie parlementaire soit viable. Un équilibre doit être trouvé entre, d'une part, la volonté légitime de la majorité d'agir et de mettre en œuvre le programme sur lequel elle a été élue et, d'autre part, la possibilité pour l'opposition d'exprimer son point de vue sur les projets de loi présentés par le gouvernement – et sur les autres actions gouvernementales – d'une manière qui lui permette d'exercer une influence sur les textes adoptés.

41. Par ailleurs, il faut se rappeler qu'une opposition dotée de responsabilités et disposant d'instruments de procédure adéquats aura moins facilement recours à des moyens traditionnels de blocage du processus parlementaire tels que le dépôt de milliers d'amendements (*Le Monde* du 21 juin 2007, article de Bernard Rullier).

42. Les privilèges et immunités parlementaires, qui sont en règle générale définis et établis par les Constitutions et les lois nationales, sont importants, comme l'est aussi le financement des activités politiques (celui des campagnes électorales, des partis politiques, etc.). Le versement aux parlementaires d'une indemnité mensuelle décente est un des éléments essentiels de la démocratisation des systèmes parlementaires, car il permet à chaque citoyen – quelle que soit sa fortune personnelle – de se porter candidat à des fonctions électives et de les remplir. Cette indemnité peut aussi être perçue, en partie, comme

15. Voir aussi *Le Monde* du 24 octobre 2007, «La droite (...) bouscule le modèle suisse».

une compensation du risque que l'intéressé a pris en mettant sa carrière «entre parenthèses» pendant la durée de son mandat parlementaire. Tous les parlementaires ont également besoin d'un défraiement pour la rémunération de leurs secrétaires et documentalistes, ainsi que du remboursement de leurs frais divers (voyage, séjour, téléphone, etc.). Toutefois, ces questions ne sont généralement pas couvertes par les règlements des parlements ou leurs textes complémentaires. Comme elles concernent aussi bien la majorité que l'opposition, elles n'ont pas leur place dans les lignes directrices relatives aux droits et devoirs procéduraux de l'opposition parlementaire.

43. Le principe d'opposition politique légitime est une des caractéristiques les plus fondamentales de toute démocratie libérale. La liberté de parole et le droit de s'opposer publiquement et légitimement à la politique et aux mesures du gouvernement en place sont aussi essentiels à la notion générale de démocratie libérale que l'existence même d'élections libres et équitables. La démocratie est une idéologie d'opposition autant que de gouvernement¹⁶.

44. L'opposition parlementaire dispose de droits et de devoirs procéduraux importants. Lorsqu'un gouvernement s'appuie sur une majorité parlementaire, les groupes politiques de l'opposition ne sont normalement pas en mesure de réunir assez de voix pour le mettre en minorité sur une proposition quelconque. Ces groupes doivent donc élaborer d'autres instruments et employer des méthodes plus subtiles pour peser sur la politique du gouvernement, mais aussi pour préserver leur visibilité en tant qu'alternative au pouvoir en place. Les possibilités d'action de l'opposition et, en particulier, des groupes politiques parlementaires sont déterminées essentiellement par les règles procédurales et les pratiques. Ces règles devraient être appliquées équitablement, en veillant à la protection de la minorité, sans négliger cependant la nécessité d'un bon fonctionnement du parlement.

45. Il convient de souligner aussi que le président d'un parlement est le premier garant des droits de l'opposition. Pour assurer l'égalité de traitement entre les membres de la majorité au pouvoir et ceux des partis d'opposition, le président doit faire preuve d'impartialité dans l'exercice de ses fonctions. Dans certains parlements (par exemple en Finlande), l'usage veut que pendant les questions au gouvernement, le président privilégie les membres des partis de l'opposition, qui peuvent poser plus de questions que les membres de la majorité. Dans un discours qu'il a prononcé avant d'être réélu président de la Chambre des communes (Royaume-Uni), Michael Martin a déclaré:

«Je l'ai dit par le passé, et je le répète aujourd'hui, le président a clairement des obligations vis-à-vis de tous les membres de la chambre, et en particulier vis-à-vis des membres ordinaires. Le président doit être au service de la chambre, non de l'exécutif... Les membres dont ce n'est pas le premier mandat le savent, j'ai toujours pensé que si un membre du Cabinet, ou tout autre ministre, doit faire une déclaration, c'est au sein de notre chambre qu'il doit la faire. L'opposition officielle de Sa Majesté dispose de droits et de privilèges intrinsèques que la chambre lui a à juste titre accordés. Pour autant, je tiens à dire aux membres des partis minoritaires représentés ici aujourd'hui que leurs voix doivent être entendues. [Interruption] Le président nouvellement élu peut les entendre» (Opposition de Sa Majesté, note ordinaire SN/PC/3910, dernière mise à jour le 8 février 2006).

Le statut de l'opposition

46. Plus de 30 chambres parlementaires ont répondu aux questionnaires autrichien et italien distribués aux membres du CERDP (Centre européen de recherche et de documentation parlementaires) (demandes n^{os} 757 et 421 respectivement). Les réponses montrent que trois Etats membres seulement (le Portugal, la Turquie et la Croatie) mentionnent expressément le statut de l'opposition dans leur Constitution¹⁷. Au Portugal, il y a depuis mai 1998 une loi sur le statut de l'opposition. En Ukraine, une loi sur l'opposition est en préparation. Le Comité Balladur (voir ci-dessus le paragraphe 19) propose dans son rapport l'élaboration d'une charte des droits de l'opposition au sein du Parlement français. Les règlements des parlements de Belgique (Chambre des représentants), de Croatie, de Géorgie, de Lituanie et du Portugal régissent le statut de l'opposition. D'après l'article 40 du Règlement du Parlement lituanien (la Seimas), les groupes parlementaires dont le nombre de membres représente au total plus de la moitié des membres du parlement, et qui ont signé un accord ou une déclaration de coalition, sont considérés comme constituant la majorité, et

16. L. Helms, «Five Ways of Institutionalizing Political Opposition: Lessons from the Advanced Democracies», *Government and Opposition*, Royaume-Uni, 2004, p. 22.

17. Le règlement du Parlement lituanien mentionne aussi expressément la minorité (voir les articles 40 et 41 du règlement).

les autres groupes sont considérés comme constituant la minorité. Le doyen du groupe d'opposition, ou le chef d'une coalition regroupant plus de 50 % des membres de la minorité, est nommé à la tête de l'opposition de la Seimas et perçoit un salaire.

47. Au Parlement géorgien, si une majorité existe, une opposition peut être établie, bénéficier du statut de minorité et être enregistrée par le Bureau du parlement. En 2005, cependant, il n'a pas été constitué de minorité malgré l'existence d'un groupe d'opposition. Au Portugal, les pouvoirs des membres du parlement et des groupes parlementaires sont mentionnés dans la Constitution. A la Chambre des communes (Royaume-Uni), le plus grand parti de la minorité, qui est prêt à succéder au gouvernement en cas de démission, est appelé l'«Opposition officielle». Son importance est depuis longtemps reconnue dans la procédure du Parlement britannique. Depuis 1937, le chef de l'opposition reçoit un salaire. Il est à souligner que, dans la quasi-totalité des parlements (chambres) où l'opposition n'est pas formellement reconnue en tant que telle, des dispositions existent concernant les droits de la minorité.

7.2. Le principe d'égalité

48. L'égalité de traitement des parlementaires¹⁸, aussi bien en tant qu'individus que comme membres d'un groupe politique, doit être assurée sous chaque aspect de l'exercice de leur mandat et du fonctionnement du parlement. Les parlementaires de l'opposition doivent pouvoir exercer leur mandat dans les mêmes conditions que leurs collègues qui soutiennent le gouvernement. Cela vaut à la fois pour les activités politiques (temps de parole, accès aux commissions, droit d'amendement, droit de présenter des propositions de loi, contrôle de l'exécutif) et pour les privilèges matériels, administratifs et financiers (espace de bureau, assistance parlementaire, indemnités, etc.)¹⁹. Concernant le principe d'égalité, le Tribunal de première instance des Communautés européennes a considéré que «les conditions dans lesquelles des membres démocratiquement investis d'un mandat parlementaire exercent celui-ci ne sauraient être affectées par la non-appartenance des intéressés à un groupe politique au-delà de ce que requiert la poursuite des objectifs légitimes de l'organisation du parlement en groupes politiques»²⁰.

49. Les droits des membres du parlement doivent être clairement définis dans son règlement (ou dans les textes complémentaires). En toute rigueur, les parlementaires de l'opposition doivent avoir au moins les mêmes droits que ceux qui soutiennent le gouvernement. Les dispositions en la matière ne doivent pas être modifiées après chaque scrutin législatif afin de les adapter aux résultats de celui-ci, car cela pourrait aboutir à l'exclusion de tel ou tel groupe politique (par exemple, au sein des organes directeurs du parlement). Dans un souci de continuité et de stabilité du système, il est par conséquent souhaitable d'énoncer des règles qui garantissent des droits aux minorités quels que soient les résultats des élections et les coalitions formées entre les partis ou les groupes politiques.

50. Chaque parlementaire doit être en mesure de décider librement de la manière dont il entend exercer ses fonctions²¹ et représenter ses électeurs. Les membres élus du parlement doivent exercer leur mandat en toute indépendance et ne doivent être liés par aucune instruction et ne recevoir aucune consigne contraignante. Nul ne peut imposer à un parlementaire telle ou telle conception de la société. Au contraire, la juxtaposition des membres du parlement a pour but d'assurer la représentation, au sein d'une assemblée parlementaire, de différentes visions de la société²². Un parlementaire ne peut être contraint à la neutralité politique; ainsi, on ne saurait lui reprocher de défendre des idées qui vont à l'encontre de la politique officielle du gouvernement ou qui sont mal perçues par la majorité de la population²³. Selon la Cour européenne des Droits de l'Homme, «il est de l'essence de la démocratie de permettre la proposition et la discussion de

18. Tribunal de première instance des Communautés européennes (TPI), jugement du 2 octobre 2001, *Martinez et De Gaulle c. Parlement européen*, affaire T-222/99, T-327/99 et T-329/99, paragraphes 150 à 157.

19. Selon le principe de la proportionnalité, un groupe politique peut voir s'accroître ses droits, prestations et avantages en fonction du nombre de parlementaires qui en deviennent membres. De plus, les membres d'un groupe politique peuvent – dans une certaine mesure – être traités différemment des parlementaires non inscrits, bien que de telles différences de traitement ne puissent être admises que si elles sont nécessaires et objectivement justifiées au regard du bon fonctionnement du parlement.

20. TPI, jugement du 2 octobre 2001, *Martinez et De Gaulle c. Parlement européen*, affaire T-222/99, T-327/99 et T-329/99, paragraphe 202.

21. TPI, jugement du 2 octobre 2001, *Martinez et De Gaulle c. Parlement européen*, affaire T-222/99, T-327/99 et T-329/99, paragraphes 91 et 109.

22. CEDH, arrêt du 18 février 1999, *Buscarini et autres c. Saint-Marin*, paragraphe 39; arrêt du 8 juin 1999, *McGuinness c. Royaume-Uni*, paragraphe 2 (irrecevable).

23. CEDH, arrêt du 17 juin 2004, *Zdanoka c. Lettonie*, paragraphe 85 (considérant que le fait de rendre une personne inéligible au motif qu'elle est membre du parti communiste viole l'article 11 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention).

projets politiques divers, même ceux qui remettent en cause le mode d'organisation actuel d'un Etat et ceux qui heurtent, choquent ou inquiètent une partie de la population (...). Une personne ou une association peut promouvoir un changement de la législation ou même des structures légales ou constitutionnelles de l'Etat à deux conditions: premièrement, les moyens utilisés à cet effet doivent être légaux et démocratiques; deuxièmement, le changement proposé doit lui-même être compatible avec les principes démocratiques fondamentaux²⁴. La Cour européenne des Droits de l'Homme a considéré aussi qu'un parlementaire ne pouvait être exclu d'un parlement au motif exclusif qu'il est membre d'un certain parti, ce dernier fût-il interdit; seuls les actes individuels de ce parlementaire peuvent justifier une telle décision à son encontre²⁵.

51. Chaque parlementaire a le droit de participer de manière effective et active aux activités de l'assemblée législative à laquelle il appartient. Qu'il soit membre de la majorité ou de l'opposition, il doit être en mesure d'exercer pleinement son mandat parlementaire. Ce principe, joint au principe de délibération, impose l'existence d'un droit d'initiative²⁶, d'un droit d'amendement²⁷ et d'un droit à la parole²⁸, ainsi que du droit de poser des questions aux membres de l'exécutif²⁹ ou d'exercer un autre type de contrôle sur l'exécutif. Bien que ces droits puissent être soumis à réglementation (les propositions de loi, amendements ou questions doivent être présentés en bonne et due forme, le temps de parole peut être limité, il peut être fixé des délais pour le dépôt des amendements), de telles restrictions ne sont acceptables que si elles sont nécessaires pour établir un juste équilibre entre l'efficacité de l'assemblée concernée et la possibilité pour ses membres de défendre les intérêts de leurs électeurs.

7.3. La constitution de groupes politiques, base formelle de l'opposition parlementaire

52. Aussi importante soit-elle, l'action isolée d'un membre ne peut à elle seule «menacer» le gouvernement. C'est pourquoi il faut qu'existent des partis politiques et, plus particulièrement, que des groupes politiques soient créés au sein des parlements afin d'être prêts à succéder au gouvernement en place et à sa majorité parlementaire lorsque ceux-ci auront perdu la confiance des électeurs. Les groupes politiques permettent aux parlementaires de travailler de manière plus efficace.

53. D'une manière générale, l'institutionnalisation de l'opposition passe par la notion – politiquement neutre – de «groupe parlementaire», notion qui recouvre des réalités très diverses d'un parlement à l'autre, d'où la grande diversité, également, des statuts juridiques de l'opposition³⁰.

54. Les règlements parlementaires doivent préciser comment des membres peuvent former des groupes parlementaires et sous quelles conditions ceux-ci doivent être reconnus par les organes directeurs du parlement. Pour les petits partis politiques, il peut se révéler très difficile de s'organiser et de se faire reconnaître comme groupe politique au sein du parlement. Il importe donc que les conditions requises pour la formation des groupes politiques ne soient pas trop rigoureuses. En tout état de cause, ces conditions ne doivent pas être modifiées ou rendues plus strictes après une élection à seule fin d'empêcher des forces nouvelles de former un groupe parlementaire selon les conditions existantes. A cet égard, il convient aussi de noter que la législation de certains pays impose déjà un nombre minimal de suffrages (5 %, par exemple) pour pouvoir former un groupe politique, afin d'empêcher que les représentants de petites formations politiques aient des représentants au parlement.

55. D'après l'enquête autrichienne menée dans le cadre du CERDP, 22 chambres requièrent un pourcentage de 5 % ou moins des membres pour constituer un groupe; pour trois parlements, ce pourcentage est compris en 5,1 et 12 %. Un maximum de 20 membres est exigé dans ces chambres. Dans certains pays, des partis politiques majeurs ont perdu une grande partie de leur électorat et risquent, à terme, de ne plus être en mesure de constituer des groupes politiques au parlement. Des solutions ont parfois été trouvées afin de permettre aux parlementaires concernés de former une sorte de groupe de coordination disposant de droits moins nombreux que ceux des groupes politiques. La question des droits des membres indépendants a reçu des réponses différentes selon les parlements. En France, les membres non inscrits de l'Assemblée nationale sont réunis au sein d'un regroupement dont les propositions sont prises en compte en ce qui concerne, par exemple, la répartition du temps de parole lors de la séance de questions au gouvernement.

24. CEDH, arrêt du 17 juin 2004, *Zdanoka c. Lettonie*, paragraphe 98.

25. CEDH, arrêt du 11 juin 2002, *Selm Sadak c. Turquie*.

26. Article 23 du Règlement de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

27. Article 34 du Règlement de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

28. Article 35 du Règlement de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

29. Article 58 du Règlement de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

30. S. Giulj, *loc. cit.*

7.4. Le contrôle politique exercé par l'opposition sur l'activité gouvernementale; la participation de l'opposition au travail législatif

56. Les fonctions essentielles des parlementaires – de la majorité comme de l'opposition – sont le contrôle de l'activité gouvernementale, y compris le contrôle du budget, la participation à l'élaboration des lois et le rôle dans le contrôle de la constitutionnalité des textes parlementaires. C'est sous cet angle que l'on analysera ci-après les principaux droits de l'opposition³¹. En particulier le Comité Balladur (voir le paragraphe 19) est très critique sur la faiblesse de l'opposition dans les organes de contrôle du Parlement français. Selon le comité, c'est cette faiblesse qui rend difficile au parlement l'exercice de ses droits de contrôle constitutionnel.

7.4.1. Le contrôle politique du gouvernement

57. Les membres des groupes politiques d'opposition doivent disposer de divers moyens de superviser, d'examiner et de contrôler l'action et la politique du gouvernement.

7.4.1.1. Le droit d'être informé (accès à l'information)

Le droit de poser des questions écrites et orales (parfois suivies d'un débat)

58. Tous les parlementaires doivent avoir le droit de poser des questions, bien que le nombre de celles-ci puisse être limité durant une période donnée. Ces questions prennent des formes très diverses, allant des questions écrites posées au gouvernement aux questions orales suivies d'un véritable débat. Naturellement, cette dernière catégorie requiert souvent des moyens plus lourds. Lorsqu'un trop grand nombre de questions orales a été déposé, le temps de réponse est habituellement réparti entre les groupes politiques.

Les questions ordinaires – la séance des questions au gouvernement

59. Presque tous les parlements ont des séances de questions. Dans les parlements qui se réunissent chaque semaine, cette séance de questions est généralement hebdomadaire. A la Chambre des communes, lors des questions au gouvernement, les porte-parole des groupes d'opposition peuvent poser plusieurs questions, tandis que les parlementaires «ordinaires» ne peuvent en poser qu'une seule chacun. Au sein de l'Assemblée nationale slovène, les quatre premières questions de la séance sont posées par des députés de l'opposition et par un député de la majorité (coalition de gouvernement); ensuite, deux membres de l'opposition sont suivis d'un membre de la majorité. En Lituanie, le chef de l'opposition parlementaire peut poser les deux premières questions. De nombreux parlements appliquent un roulement entre les différents groupes politiques lors de la séance de questions (en France, à la Chambre des communes au Royaume-Uni).

Les questions avec débat – les interpellations

60. En France, au Sénat, un sénateur peut déposer une question orale avec débat. Il y sera généralement répondu plus rapidement si elle a le soutien de 30 sénateurs. Au Bundestag allemand, un nombre de parlementaires équivalent à celui qui est nécessaire pour constituer un groupe politique peut déposer une question avec débat (*Große Anfrage*). Le gouvernement y répond par écrit et le débat a lieu en plénière.

61. Pour les interpellations (ou, en Allemagne et en Autriche, les *Kleine Anfragen*), un quorum est habituellement nécessaire; ainsi, en Albanie: 7 parlementaires ou un groupe politique; en Pologne: 15 parlementaires; dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine»: 5 parlementaires; en Géorgie: 10 parlementaires; en Finlande: 15 parlementaires; en Allemagne (Bundestag): un nombre de parlementaires équivalent à celui qui est nécessaire pour constituer un groupe politique.

Le droit de demander la tenue d'un débat, y compris un débat d'urgence et un débat d'actualité

62. Un nombre minimal de parlementaires peut être requis pour demander l'organisation de débats, y compris les débats d'urgence et les débats d'actualité. Parfois, l'opposition a la possibilité, certains jours, de choisir les thèmes de débat, par exemple un jour de la semaine parlementaire («temps de l'opposition»). Dans certains pays européens, les parlementaires peuvent demander la tenue de débats d'actualité. Le quorum exigé est extrêmement bas: en Autriche, il est de cinq parlementaires; au Bundestag allemand, il est de 5 % des membres d'un groupe politique. D'après les réponses aux questionnaires communiquées par le

31. Les analyses ci-après reposent largement sur l'étude de S. Giulj, *loc. cit.*

Centre européen de recherche et de documentation parlementaires, la plupart des parlements qui ont répondu autorisent les débats d'urgence. En Autriche et au Danemark, de tels débats peuvent être organisés à la demande de 5 et 17 parlementaires, respectivement.

Le droit de demander la tenue d'une séance plénière (convocation du parlement)

63. Seuls certains parlements précisent dans leur règlement le nombre de parlementaires nécessaire pour demander la convocation d'une séance plénière du parlement ou d'une chambre. Il est d'un tiers des parlementaires au Bundestag allemand, de deux cinquièmes au parlement danois et d'un cinquième (ou 2 groupes politiques) au Congrès espagnol. Dans ce dernier, cependant, l'ordre du jour de la séance demandée doit avoir été approuvé préalablement par le conseil des porte-parole. Dans d'autres parlements, le bureau (par exemple au sein de la Chambre des représentants, en Belgique) ou un organe similaire (la Commission permanente, au Portugal) peut demander la tenue d'une séance plénière sur proposition de groupes politiques ou de parlementaires. En Allemagne, un Land peut demander la tenue d'une séance plénière du Bundesrat.

7.4.1.2. Le droit de sanctionner (déposer des motions de censure et des interpellations)

64. Tous les parlementaires doivent avoir le droit de soumettre des interpellations, à l'issue desquelles des motions peuvent être déposées.

65. La Constitution définit parfois les modalités du vote des motions de censure au parlement. Dans ces cas, le règlement du parlement contient parfois des détails supplémentaires tels que le quorum. Celui-ci peut être d'un quart, d'un cinquième ou d'un dixième des parlementaires: par exemple en Suède, en Italie (Chambre des députés) et en France (Assemblée nationale). Dans certains parlements (Norvège), un seul parlementaire peut déposer une motion de censure. Naturellement, la motion ne sera approuvée que si elle est votée à la majorité. A cet égard, il est à noter que, dans les systèmes bicaméraux, les deux chambres du parlement ne partagent pas nécessairement la faculté générale de déposer une motion de censure. En Belgique, par exemple, la Chambre des représentants peut contester la responsabilité politique du gouvernement et voter une motion de confiance ou de censure, tandis que le Sénat ne peut plus infliger de sanction politique au gouvernement³². Le Comité Balladur (voir le paragraphe 19) adopte une position assez réservée quant à l'utilité de cette «arme», compte tenu de la difficulté apparente pour l'opposition de mettre en minorité le gouvernement.

7.4.1.3. Les droits relatifs aux procédures budgétaires

66. Il ne faut pas sous-estimer l'importance du contrôle du budget, qui doit être considéré comme un des aspects principaux du contrôle que l'opposition exerce sur l'action du gouvernement. La présidence de la commission responsable des questions budgétaires pourrait être accordée à un membre de l'opposition, comme c'est le cas à la Chambre des communes britannique, à l'Assemblée nationale française et au Bundestag allemand. Ce principe doit être considéré comme une mesure propre à favoriser la confiance et à réduire les objections de l'opposition concernant les chiffres budgétaires communiqués.

Le récent rapport du Comité Balladur propose (voir le paragraphe 19 ci-dessus):

- la création d'une commission d'audit parlementaire;
- une coopération étroite entre la commission du budget (d'audit) et la cour des comptes.

7.4.1.4. Le droit d'enquête

67. Les parlementaires doivent avoir le droit de demander la création d'une commission d'enquête et d'en devenir membres (c'est le cas au Bundestag allemand, par exemple). La création de ces commissions obéit à des règles diverses. En Autriche, en Espagne, en Estonie, en France et aux Pays-Bas, la demande prend la forme d'une motion; en Italie, elle se fait au moyen d'une proposition de loi devant être adoptée par une majorité des membres de la Chambre des députés.

Dans d'autres parlements, les quorums suivants sont appliqués:

- un cinquième des membres de la chambre (Portugal, Hongrie);
- un quart des membres de la chambre (Albanie, Bundestag allemand);

32. La situation «spécifique» du Sénat belge doit être appréciée dans le contexte plus large des réformes de l'Etat menées en Belgique et de la réflexion sur le nouveau rôle du Sénat.

- un tiers des membres de la chambre (Slovénie, Norvège (un tiers des membres de la commission constitutionnelle));
- 20 membres («l'ex-République yougoslave de Macédoine»);
- 15 membres (le Sejm polonais).

68. La composition des commissions d'enquête reflète habituellement le poids des groupes politiques. En Géorgie et en Estonie, l'opposition et la majorité sont représentées à égalité au sein des commissions d'enquête parlementaires. La présidence des commissions d'enquête est parfois accordée à l'opposition (par exemple en Croatie). En France et en Slovénie, la présidence de la commission d'enquête (ou, en France, la fonction de rapporteur, tout aussi importante) est confiée au groupe politique qui a demandé et obtenu la création de la commission. Selon le Comité Balladur (voir le paragraphe 19), la minorité devrait avoir la possibilité de demander la création d'une commission d'enquête par an.

7.4.1.5. Le droit d'organiser des auditions

69. Relativement peu d'informations ont été reçues concernant l'organisation d'auditions par les commissions parlementaires et les organes analogues. Le quorum appliqué à ces demandes semble peu élevé: au Danemark, trois membres d'une commission; en Norvège et en Slovénie, un tiers des membres d'une commission. En Belgique, une audition peut être organisée à la Chambre des représentants avec l'accord du bureau ou du président. De telles auditions parlementaires devraient être publiques sauf décision contraire (voir dans le contexte la proposition 39 du Comité Balladur, paragraphe 19 ci-dessus). En outre, si un quorum d'un quart est obtenu, la minorité devrait être en mesure d'imposer l'organisation d'une audition parlementaire.

7.4.1.6. Le droit d'informer le public

70. Les parlementaires doivent avoir accès aux chaînes publiques de radio et de télévision. Il est donc important qu'une réglementation garantisse la couverture équitable et équilibrée du débat politique par les médias.

7.4.2. L'activité législative

7.4.2.1. La participation aux travaux parlementaires et aux commissions du parlement

71. L'implication de l'opposition dans les mécanismes législatifs se mesure en premier lieu à sa participation et à son pouvoir de négociation au sein des organes directeurs et des commissions du parlement.

La participation aux travaux parlementaires

72. Ainsi qu'il est indiqué plus haut, le président du parlement doit exercer ses fonctions de manière impartiale et équitable. Si le parlement comporte des vice-présidents, une part équitable de ces postes doit être réservée à des membres de l'opposition. Dans certaines chambres n'ayant qu'un nombre limité de groupes politiques, chacun d'eux compte un vice-président.

73. Des membres des groupes politiques de l'opposition doivent se voir attribuer des positions de responsabilité au sein du parlement (délégués parlementaires). Ils doivent être membres des organes directeurs (bureau, conférence des présidents, collège des questeurs) et y disposer d'un pouvoir de négociation. Par conséquent, la composition de ces organes doit respecter le principe de proportionnalité et refléter ainsi la composition politique de la chambre.

74. Les réponses au questionnaire de 2004 de la commission du Règlement et des immunités (voir le paragraphe 3) montrent que:

- plus du tiers des vice-présidents de 25 parlements nationaux d'Europe appartiennent à l'opposition; cependant, à l'automne 2005, seule la Norvège possédait un président du parlement membre de l'opposition;
- moins d'un tiers des membres du bureau (ou de la conférence des présidents) de ces parlements appartiennent à l'opposition.

7.4.2.2. La participation aux commissions et la nomination des rapporteurs

La participation aux travaux des commissions (composition, présidence et règles)

75. En général, la composition des commissions repose sur le principe de la représentation proportionnelle des groupes politiques, et les fonctions principales sont réparties en proportion du poids de ces groupes. Toutefois, afin de favoriser dans une certaine mesure l'opposition, toutes les fonctions ne sont pas attribuées selon une application stricte du principe de majorité. Les membres de l'opposition doivent pouvoir être membres des bureaux des commissions, ce qui leur permet d'exercer une certaine influence sur l'établissement des ordres du jour des réunions des commissions. En particulier, l'opposition devrait se voir attribuer la présidence des commissions parlementaires qui surveillent l'action du gouvernement, telles que les commissions des questions budgétaires.

76. Traditionnellement, les commissions d'audit ou celles du budget et des finances sont attribuées à l'opposition parlementaire en Lituanie, en Estonie (commission de contrôle du budget de l'Etat), en Slovénie (commission du budget et du contrôle des finances publiques) et dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine» (commission des finances et du budget). Les commissions des services spéciaux sont présidées par des membres de l'opposition parlementaire en Pologne (Sejm), en Slovaquie (commissions de surveillance des services du renseignement) et en Slovénie (commission de contrôle des activités des services de la sûreté et du renseignement).

77. Au sein d'une commission, les membres de l'opposition devraient avoir, comme les autres membres de la commission, le droit de prendre la parole, le droit de vote, et le droit de présenter des amendements et de déposer des motions de procédure en commission. En règle générale, ces droits ne doivent pas faire l'objet de restrictions en commission. Toutefois, un certain nombre de membres peut être nécessaire pour demander une vérification du quorum et la tenue d'une réunion. Ainsi, il peut être établi que les demandes de tenue d'une réunion doivent être déposées par un tiers des membres de la commission, et les demandes de vérification de l'existence du quorum par le président par un sixième des membres de la commission.

La nomination des rapporteurs et le contenu des rapports

78. Tous les membres d'une commission, y compris s'ils appartiennent à l'opposition, devraient à titre de règle générale pouvoir être nommés rapporteurs en commission. Pour les commissions considérées comme les plus importantes pour l'opposition, telles que celles qui contrôlent les services secrets, les commissions d'enquête ou les commissions budgétaires, il pourrait être prévu d'accorder la présidence à un membre de l'opposition et le poste de rapporteur à un parlementaire de la majorité, ou inversement.

79. L'opposition, en cas de désaccord avec le rapport d'une commission ou avec un projet de texte contenu dans le rapport, doit avoir la possibilité de joindre une opinion dissidente au rapport ou d'y faire intégrer cette opinion. Une autre solution peut être d'autoriser la présentation de «rapports minoritaires».

80. Tous les membres d'une commission doivent avoir le droit de demander l'audition d'un ou plusieurs experts, notamment lors de l'examen de questions complexes ou controversées.

7.4.2.3. La participation à l'organisation des travaux parlementaires

Le droit de demander la tenue de sessions/débats extraordinaires

81. Le quorum nécessaire pour demander la tenue de sessions extraordinaires est généralement d'un cinquième des membres, mais il est aussi parfois d'un tiers ou d'un quart.

L'établissement de l'ordre du jour

82. Les ordres du jour des sessions plénières sont généralement préparés par le bureau, la conférence des présidents ou des organes consultatifs auprès du président du parlement, au sein desquels les groupes politiques d'opposition sont représentés. Les membres de l'opposition doivent aussi, à titre individuel, pouvoir contribuer à l'établissement de l'ordre du jour. Leurs droits et intérêts doivent être reconnus dans la procédure parlementaire. Ces principes sont à l'origine d'une disposition incluse dans le règlement de certains corps législatifs, qui prévoit d'inscrire dans le calendrier des travaux une séance ou un créneau réservé à l'examen des propositions de loi émanant des parlementaires – y compris ceux de l'opposition – et non du gouvernement, les propositions de ce dernier monopolisant parfois toute l'attention du parlement³³. Une

disposition formelle à cet effet n'est toutefois pas toujours nécessaire. Une pratique informelle permettant à un parlementaire – y compris de l'opposition – de demander l'inscription de sa proposition de loi à l'ordre du jour suffit (à condition, bien entendu, que cette demande ait une chance réelle d'être acceptée).

83. Certains parlements ont adopté des dispositions instituant des journées de l'opposition au cours des sessions plénières. Au Parlement de Géorgie, un groupe politique de la majorité ou de l'opposition peut demander qu'une journée soit consacrée à des débats politiques, et une telle journée est en général organisée une fois par session plénière du parlement. Lors de ces débats, la majorité et l'opposition disposent du même temps de parole (quarante-cinq minutes chacune). Les parlementaires non inscrits à un groupe politique disposent de cinq minutes. Dans le système parlementaire français, huit séances peuvent chaque année être réparties entre les groupes politiques, en fonction de leur poids. Au cours de la session 2004-2005, trois de ces séances ont été accordées à l'opposition. Au Portugal, les groupes de l'opposition composés d'un maximum de 10 parlementaires peuvent fixer l'ordre du jour d'une séance plénière par session du parlement; les groupes de l'opposition qui comprennent plus de 10 membres et jusqu'à un dixième de l'ensemble du parlement peuvent faire de même pour deux séances; au-delà, pour chaque dixième de l'ensemble du parlement, un groupe dispose de deux séances supplémentaires.

84. Si des séances spéciales sont réservées pour l'examen des propositions de loi déposées par les membres ou pour le contrôle de l'action gouvernementale, un «jour de l'opposition» devrait être prévu lors duquel la minorité pourrait soumettre ses propres propositions.

85. A la Chambre des communes (Royaume-Uni), 20 jours par session sont réservés à l'examen des questions soulevées par l'opposition: sur ce nombre, 17 sont à la disposition du leader de l'opposition, et 3 journées sont accordées au deuxième parti d'opposition; les questions choisies par l'opposition priment sur celles du gouvernement. A la Chambre des Lords, un jeudi par mois (jusqu'aux vacances de la Pentecôte) est réservé pour deux débats n'excédant pas deux heures et demie. Les thèmes sont proposés par des membres ordinaires ou non inscrits de la Chambre des Lords et tirés au sort.

7.4.2.4. La participation aux procédures législatives

86. Les parlements votent chaque année de nombreuses lois et les débats parlementaires sont pour les membres de l'opposition l'occasion d'exposer leurs idées.

Le droit de présenter des propositions de loi et des motions traitant de questions législatives

87. A titre de principe général, tous les membres – de la majorité comme de l'opposition – doivent pouvoir présenter des propositions de loi et des motions traitant de questions législatives. Il convient de souligner que la fonction législative est peut-être plus importante encore pour les membres de l'opposition que pour ceux de la majorité, qui sont parfois davantage disposés à attendre les initiatives du gouvernement. Pour renforcer ce droit, le règlement pourrait par exemple prévoir que les commissions se réunissent au moins une fois par mois pour examiner les propositions de loi de leurs membres, ou qu'une proposition de loi rejetée par une commission puisse néanmoins être soumise à la session plénière à la demande de son auteur, qui sera entendu par la chambre.

Les droits en session plénière

Le droit de prendre la parole et le droit de vote

88. Le débat parlementaire peut être très utile aux membres de l'opposition pour rendre publique leur position. Il est donc essentiel que ces membres puissent intervenir dans le débat et participer au vote.

89. Chaque membre du parlement doit avoir le droit de prendre la parole et de voter dans tous les débats en plénière. Tous les parlementaires doivent pouvoir exprimer leurs idées librement. Dans une société démocratique, le parlement est un forum indispensable au débat politique. La Cour européenne des Droits de l'Homme a souligné à plusieurs reprises que, «précieuse pour chacun, la liberté d'expression l'est tout particulièrement pour un élu du peuple; il représente ses électeurs, signale leurs préoccupations et défend leurs intérêts. Partant, des ingérences dans la liberté d'expression d'un parlementaire de l'opposition (...) commandent à la Cour de se livrer à un contrôle des plus stricts»³⁴.

33. Voir par exemple, en France, l'article 48, paragraphe 3, de la Constitution et l'article 48(6) du règlement de l'Assemblée nationale.

90. Néanmoins, ce droit de parole peut être restreint, sur la base de critères objectifs, par la nécessité de limiter la durée des débats et de leur conserver leur efficacité. L'enquête du CERDP mentionnée dans le paragraphe 46 ci-dessus a montré que la répartition du temps de parole obéit à des règles très diverses. Dans sept Etats membres du Conseil de l'Europe (parmi lesquels l'Autriche, la Belgique et l'Allemagne), le temps de parole est réparti entre tous les groupes politiques, en fonction de leur taille. Dans huit autres (parmi lesquels la République tchèque, la Finlande et les Pays-Bas), le temps de parole est généralement réparti plus librement entre les parlementaires qui souhaitent s'exprimer. D'autres parlements (par exemple, en France, l'Assemblée nationale) accordent à tous les groupes politiques un même temps de parole minimal, le temps supplémentaire disponible étant réparti entre les groupes en fonction de leur poids. Un des avantages de la répartition proportionnelle du temps de parole est qu'elle permet de refléter les résultats des élections. D'un autre côté, l'absence de règles spécifiques ou l'instauration d'un temps de parole égal pour la majorité et l'opposition (approche qui a été proposée en France et en Ukraine et qui, d'après les informations disponibles, est appliquée par les parlements de Géorgie et de Turquie) peuvent être avantageuses pour l'opposition, en particulier dans les Etats membres où celle-ci est relativement faible.

91. Il convient aussi d'éviter que les débats ne soient toujours lancés par un représentant du groupe politique majoritaire, et un système de rotation peut donc se révéler préférable.

92. Dans ce contexte, il convient de mentionner les pratiques d'obstruction parlementaire qui, bien entendu, ne constituent pas des méthodes constructives et utiles au travail parlementaire. Néanmoins, elles peuvent parfois être considérées comme un moyen de dernier recours de l'opposition pour empêcher le déroulement normal du débat parlementaire. Par ailleurs, l'opposition doit veiller à ce que les manœuvres de retardement du processus législatif et les interventions théâtrales n'offrent pas au grand public une image peu flatteuse du parlement.

93. Il peut également être utile de fixer par un accord le temps de parole réservé au chef du gouvernement et aux ministres, ainsi qu'aux principaux dirigeants de l'opposition parlementaire.

Le droit de présenter des motions de procédure, y compris en vue de s'assurer du quorum requis pour un débat

94. Il peut parfois être utile à l'opposition parlementaire d'obtenir soit l'ajournement d'un débat en cours jusqu'à ce qu'une ou plusieurs conditions soient remplies, soit la clôture pure et simple de ce débat. Dans d'autres cas, il peut être préférable d'obtenir le renvoi en commission d'un rapport en cours d'examen. Une demande à cet effet peut se révéler appropriée s'il s'agit d'empêcher un vote sur le projet de texte contenu dans le rapport. La majorité parlementaire mais aussi, *a minima*, le principal groupe d'opposition doivent avoir la possibilité de formuler une telle demande.

95. L'enquête du CERDP mentionnée plus haut montre que dans tous les parlements qui ont répondu les motions peuvent être déposées par un seul parlementaire. Toutefois, pour certains types de motions de procédure, un soutien supplémentaire est nécessaire. Tel est notamment le cas pour les objections contre l'ordre du jour d'une session plénière: en Irlande, le soutien d'un groupe parlementaire est nécessaire; au Sénat italien, celui de huit sénateurs; au Sejm polonais, celui de 15 députés (ou d'un groupe politique); en Belgique, à la Chambre des représentants, le soutien de huit membres est nécessaire pour les motions visant à modifier une proposition d'ordre du jour, tandis que, lorsque l'ordre du jour est adopté, le soutien d'un tiers des membres de la chambre est nécessaire.

96. Le règlement peut prévoir que les demandes visant à vérifier l'existence du quorum doivent être formulées par un certain nombre de membres (par exemple un sixième des membres). Une telle disposition peut jouer un rôle important lorsque, alors que peu de membres sont présents, l'opposition souhaite empêcher l'adoption d'un texte controversé.

34. CEDH, arrêt du 23 avril 1992, *Castells c. Espagne*, paragraphe 42; arrêt du 8 juin 1999, *McGuinness c. Royaume-Uni*, paragraphe 1 (irrecevable); 27 février 2001, *Jérusalem c. Autriche*, paragraphes 36 et 40; arrêt du 11 juin 2002, *Selim Sadak e. a. c. Turquie*, paragraphe 34; arrêt du 17 décembre 2002, *A. c. Royaume-Uni*, paragraphe 79; arrêt du 30 janvier 2003, *Cordova c. Italie* (n° 1), paragraphe 59; arrêt du 30 janvier 2003, *Cordova c. Italie* (n° 2), paragraphe 60.

Le droit de déposer des amendements

97. Dans un souci de bon déroulement des débats, les parlements peuvent limiter la recevabilité des amendements dans les débats pléniers. Le règlement des chambres parlementaires dispose souvent que la commission compétente, un groupe politique ou un certain nombre de membres (très souvent un quorum relativement faible) peuvent présenter des amendements.

7.4.3. Le contrôle de la constitutionnalité des textes législatifs

98. Plusieurs parlements n'ont ni contrôle de légalité ni contrôle de constitutionnalité (Danemark, Finlande, Irlande, Lituanie, Norvège, Pays-Bas, «l'ex-République yougoslave de Macédoine» et Royaume-Uni). Dans d'autres parlements (par exemple en Suède et en Estonie), il est possible de demander un contrôle de la légalité des projets de loi ou d'autres textes législatifs avant leur adoption, mais il n'est pas possible de saisir la Cour constitutionnelle afin qu'elle vérifie si un projet de loi est pleinement conforme à la Constitution. En Pologne, en Géorgie et en Espagne, les parlements ont uniquement la possibilité de demander un contrôle de la constitutionnalité des lois adoptées.

99. Plusieurs situations particulières peuvent être soulignées. Le Bundesrat allemand peut saisir la Cour constitutionnelle en cas de litige avec un autre organe constitutionnel du pays ou concernant l'interdiction d'un parti politique; par ailleurs, les gouvernements des Länder peuvent demander un contrôle de la constitutionnalité des lois adoptées. Pour plusieurs parlements, le recours devant les tribunaux est limité: en Suède, une commission parlementaire (ou cinq de ses membres) peut demander au Conseil suédois sur la législation un avis sur une proposition de loi; en Estonie, un parlementaire qui estime qu'une décision du bureau constitue une violation de ses droits peut faire appel de cette décision auprès de la Cour suprême; en France, le règlement et ses modifications peuvent être soumis à un contrôle de constitutionnalité.

100. Le Bundestag allemand examine actuellement les conditions dans lesquelles les parlementaires de l'opposition peuvent déposer une demande de contrôle de la constitutionnalité d'une loi adoptée. Il a été proposé d'abaisser le quorum d'un tiers à un quart. Quatre des sept experts invités à une réunion de la Commission du règlement du Bundestag, en mai 2007, se sont exprimés en faveur d'une telle réduction du quorum.

101. Le quorum nécessaire pour le contrôle de la constitutionnalité d'une loi est parfois d'un tiers des membres de la chambre, comme en Autriche, en Allemagne ou en Slovaquie. Il peut aussi être inférieur: il est d'un cinquième des membres en Albanie, en Bulgarie, en Lituanie, en Slovaquie et en Turquie; de 50 députés ou 30 sénateurs en Pologne; de 50 députés ou sénateurs en Espagne; d'un dixième des membres au Portugal. En Belgique, les présidents du Sénat et de la Chambre des représentants peuvent déposer une demande de contrôle de constitutionnalité si les deux tiers des membres de la chambre concernée le demandent.

8. Responsabilités de l'opposition parlementaire

102. Le séminaire de la commission du Règlement et des immunités qui s'est tenu à Stockholm en décembre 2004 avait pour but d'examiner le rôle de l'opposition dans un parlement démocratique, et plus particulièrement les droits et les moyens qui déterminent en grande partie la capacité de l'opposition d'accomplir sa mission essentielle au bon fonctionnement de la démocratie parlementaire.

103. L'opposition a pour principale fonction, dans une démocratie effective, d'offrir une alternative crédible au parti au pouvoir. Dans cette perspective, le meilleur entraînement consiste pour elle à se préparer à exercer à terme les responsabilités auxquelles elle aspire légitimement. Elle doit pratiquer une opposition responsable et constructive en proposant des alternatives valables aux choix politiques faits par le gouvernement. Il n'est d'aucune utilité d'opposer à l'action du gouvernement une résistance dépourvue de sens; il est plus utile d'encourager le gouvernement à améliorer son action dans le sens de l'intérêt général.

104. En outre, l'opposition a un devoir important de critique et de surveillance de l'action du gouvernement.

105. Comme le souligne à juste titre la déclaration de Libreville de l'UIP (voir ci-dessus les paragraphes 6 et 27), les responsabilités de l'opposition sont essentiellement définies par les règles de la vie politique et sociale, non par des normes constitutionnelles ou des textes parlementaires. Le principe général est que tous les membres du parlement, de la majorité comme de l'opposition, sont tenus d'exercer leurs responsabilités dans le respect de la Constitution et des lois en vigueur (conformément à la formule employée pour prêter serment dans la plupart des parlements nationaux).

106. Lors du séminaire de Stockholm, il a été souligné que les membres de l'opposition ne peuvent pas se limiter à réclamer des droits et des moyens; ils doivent aussi être disposés à en user et à faire de leur mieux pour accroître l'efficacité du parlement tout entier, sans se borner à jouer leur rôle naturel mais peut-être insuffisant de critiques du pouvoir en place. Donner des droits à l'opposition, c'est aussi lui donner des responsabilités. Ces considérations ont aussi été incluses dans la [Résolution 1547 \(2007\)](#) de l'Assemblée parlementaire sur la situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe.

107. Il n'est pas indispensable que les droits et les devoirs soient inscrits dans le règlement. Ils peuvent, dans une certaine mesure, figurer dans un code de conduite à l'usage des membres du parlement.

108. Il peut être utile, cependant, que le règlement contienne des garanties procédurales en prévision des cas où l'obstruction des groupes politiques d'opposition entrave le bon déroulement des travaux parlementaires.

9. Conclusions

109. Si certains parlements, en Europe, ont un système reposant essentiellement sur une opposition à la majorité parlementaire, il est plus fréquent que les parlements soient organisés autour de groupes politiques. Toutefois, les parlements de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe accordent des droits à la minorité parlementaire.

110. L'existence de règles adéquates et d'arrangements appropriés est une condition importante du bon fonctionnement du parlement en général, et de l'opposition parlementaire (ou de la minorité au parlement) en particulier. D'autres aspects ont aussi leur importance dans l'activité parlementaire, notamment l'attitude à l'égard des autres membres, la capacité de distinguer les questions de fond des considérations personnelles, ou encore le respect mutuel du rôle de chacun.

111. En règle générale, les parlementaires sont conscients d'assumer une responsabilité au nom de la nation tout entière, et ils s'efforcent par conséquent de faire preuve de maturité politique et d'esprit de compromis. Ils doivent avoir à l'esprit que le parti qui est au pouvoir aujourd'hui peut être dans l'opposition demain.

112. On peut se féliciter que la question des droits procéduraux de l'opposition suscite aujourd'hui l'intérêt de plusieurs parlements nationaux, notamment en ce qui concerne le quorum requis pour l'exercice de certains de ces droits. Par ailleurs, on peut noter que la notion d'opposition connaît une évolution en vue d'une modernisation du débat politique. On observe une tendance non seulement à privilégier les membres de l'opposition (par exemple pour le temps de parole), mais aussi à viser à une égalité parfaite entre la majorité et l'opposition concernant certains droits (par exemple les questions d'actualité au gouvernement), quel que soit leur poids respectif (voir l'article de Bernard Rullier, paragraphe 18 ci-dessus). Une attention plus grande est aussi accordée aux droits de l'opposition au sein des deuxièmes chambres. Trois parlements ont indiqué travailler à l'élaboration d'un statut de l'opposition.

Commission chargée du rapport: commission du Règlement et des immunités.

Renvoi en commission: [Doc. 10488](#) et Renvoi n° 3069 du 24 avril 2005 (prolongé le 16 mars 2007).

Projet de résolution approuvé unanimement par la commission le 16 novembre 2007.

Membres de la commission: M. Andreas **Gross** (Président), M. Andrea Manzella (1^{er} Vice-Président) (remplaçant: M. Andrea **Rigoni**), M^{me} Maria Postoico (2^e Vice-Présidente), M. Erol Aslan **Cebeci** (3^e Vice-Président), M. Miloljub Albijanić, M. Lars Barfoed, M. Ivan Brajović, M^{me} Anne Brasseur, M. Jonas Čekuolis, M^{me} Helen d'Amato, M. Miljenko Dorić, M. Vangjel Dule, M. Herbert Frankenhauser, M. John Greenway, M. Attila **Gruber**, M. Sefer Halilović, M. Gerd Höfer, M. Serhiy Holovaty, M. Ali Huseynov, M. Luchezar Ivanov, M. Morgan Johansson, M. Armand Jung, M. Erik **Jurgens**, M^{me} Mojca Kucler-Dolinar, M^{me} Irine Kurdadzé, M. Jan Filip Libicki, M. Noël Mamère, M. Alan Meale, M. Miloš **Melčák**, M^{me} Ana Catarina Mendonça, M. Peter Mitterer, M. Nikolaos Nikolopoulos, M^{me} Kristiina Ojuland, M. Alexey Ostrovsky, M^{me} Eli Sollied Øveraas, M. Julio Padilla, M. Christos Pourgourides, M. Armen Rustamyan, M. Ellert B. Schram, M. Yuri **Sharandin**, M^{me} Tuulikki Ukkola, M. Vasile **Ungureanu**, M. Giuseppe Valentino, M. Karim **Van Overmeire**, M. G. V. Wright, M. Blagoj **Zasov**.

N.B. Les noms des membres présents à la réunion sont indiqués en gras.

Voir 6^e séance, 23 janvier 2008 (adoption du projet de résolution); et [Résolution 1601](#).