Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

**Résolution 2537 (2024)**[1]

# Rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie

Assemblée parlementaire

1. La promotion et la consolidation de la démocratie pluraliste figurent parmi les buts principaux du Conseil de l'Europe et de son Assemblée parlementaire. Les États membres du Conseil de l'Europe doivent s'attacher à développer des normes et des pratiques communes visant à encourager une démocratie parlementaire libre et pluraliste, ainsi que les moyens de leur mise en œuvre dans les parlements nationaux.

2. Tous les parlements nationaux ont des dispositions reconnaissant le rôle de l'opposition ou de la minorité parlementaire en tant que groupes politiques ou à titre individuel ne soutenant pas le gouvernement.

3. Le meilleur moyen de faire en sorte que l'opposition soit à la hauteur de ses responsabilités consiste à étendre ses droits et à les définir précisément. Pourtant, seuls quelques-uns des États membres du Conseil de l'Europe disposent d'une législation ou d'une Constitution faisant explicitement référence au rôle de l'opposition. Certaines Constitutions ne reconnaissent l'opposition que dans les grandes lignes, laissant une grande partie des détails être déterminée par la législation ordinaire, les textes statutaires ou le règlement intérieur parlementaire, ou par les conventions, coutumes et traditions.

4. S'il existe des différences considérables dans les cultures et les composantes politiques et institutionnelles des États européens, il est cependant possible d'identifier certains principes généraux qui régissent les relations entre la majorité parlementaire et son opposition, et qui reflètent l'héritage constitutionnel européen commun.

5. L'un des principaux objectifs des démocraties parlementaires est de créer une situation dans laquelle la majorité et la minorité partagent le même engagement envers les principes essentiels de la démocratie et le même désir de faire fonctionner correctement «leur» parlement dans l'intérêt public. Il reste encore un long chemin à parcourir avant que cet objectif soit atteint dans l'ensemble de l'Europe. Le renforcement de la position de l'opposition au sein des parlements serait bénéfique pour le système de freins et contrepoids dans les démocraties.

6. Plus que tout autre forum, le parlement est le lieu où se manifeste la démocratie et, dans nos sociétés, il n'y a guère de débat qui remette radicalement en cause le principe même de la démocratie représentative. Le parlement est l'institution qui incarne la société dans la diversité de ses composantes et de ses opinions, et qui relaie et canalise cette diversité dans le processus politique. Il a pour vocation de désamorcer les tensions et de maintenir l'équilibre entre les aspirations concurrentes que constituent diversité et uniformité, individualité et collectivité, dans le but de renforcer la cohésion et la solidarité sociales.

7. Un système parlementaire démocratique suppose que, par déontologie, la majorité fasse preuve de retenue et respecte les droits et les intérêts de la minorité. Il importe qu'elle ne tire pas parti de tous les avantages que lui octroie sa position, ce qu'elle ne fait d'ailleurs pas dans les systèmes parlementaires parvenus à une certaine maturité. La nécessité de garanties juridiques accordées à l'opposition et à la minorité s'avèrent moins indispensables dans les parlements imprégnés d'une telle culture politique, bien

1. *Discussion par l'Assemblée* le 15 avril 2024 (9e séance) (voir Doc. 15946, rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteure: Mme Elvira Kovács). *Texte adopté par l'Assemblée* le 15 avril 2024 (9e séance).

souvent sujets à des conventions parlementaires non écrites. Dans les nouvelles démocraties dépourvues de ces traditions démocratiques, il arrive que la nécessité de règles formelles qui protègent l'opposition se fasse davantage sentir.

8. Les droits de l'opposition sont considérés comme un pouvoir institutionnalisé détenu par l'opposition au sein du parlement, qui englobe et dépasse les droits individuels des parlementaires de s'exprimer et de voter contre les projets de loi du gouvernement. Inscrire et définir clairement les droits et les garanties dans la loi constitue un outil efficace pour le fonctionnement de l'opposition parlementaire. Les procédures institutionnelles concernant l'opposition parlementaire ainsi que sa reconnaissance, sa légitimation et son institutionnalisation sont au cœur de l'idée même de démocratie constitutionnelle et font partie intégrante de la culture politique.

9. D'une part, la légitimation de l'opposition parlementaire dans la Constitution, la législation et les règlements intérieurs fournit des garanties juridiques dans les relations entre le gouvernement et l'opposition afin de limiter l'influence politique de la majorité parlementaire sur la minorité. D'autre part, en plaçant l'opposition sur un pied d'égalité avec la majorité, elle leur impose d'être conjointement et juridiquement responsables de l'exercice du pouvoir.

10. Une opposition efficace peut aider le gouvernement à éviter les erreurs – ou à les corriger rapidement – améliorant ainsi les résultats de gouvernance. L'existence d'une opposition parlementaire efficace capable d'examiner attentivement la politique menée par la majorité au pouvoir est dès lors un symbole visible du salut de l'ordre politique de l'État et du parlement lui-même.

11. Le document «Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie: une liste des critères» («liste des critères») est l'aboutissement de travaux approfondis et de longue haleine menés par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), qui ont pour origine la Résolution 1601 (2008) «Lignes directrices procédurales sur les droits et devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique» de l'Assemblée. Selon les conclusions de la Commission de Venise, il est important d'examiner les voies et les moyens par lesquels le rôle de l'opposition parlementaire peut être formellement mieux réglementé et protégé, et il est louable de s'employer à introduire une réglementation souple dans un domaine qui est essentiel au bon fonctionnement de la démocratie parlementaire. L'utilisation de la liste des critères devrait être largement promue auprès des parlements nationaux, et l'Assemblée devrait contribuer à cet effort, directement et par l'intermédiaire de ses groupes politiques.

12. Au vu de ces considérations, l'Assemblée:

12.1. se félicite de l'élaboration, par la Commission de Venise, des Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie: une liste des critères, et entérine cette liste telle qu'adoptée;

12.2. diffuse et recommande la liste des critères aux parlements des États membres et observateurs du Conseil de l'Europe, ainsi qu'aux parlements qui bénéficient du statut d'observateur et de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée;

12.3. encourage les États membres à veiller à ce que leurs mécanismes démocratiques bénéficient d'une légitimité politique grâce à l'intégrité, car la confiance dans les parlements façonne à la fois la stabilité et la qualité de la démocratie; ce n'est qu'ensemble que la majorité parlementaire et l'opposition peuvent créer des sociétés inclusives, prospères et durables;

12.4. invite les parlements des États membres du Conseil de l'Europe à promouvoir la liste des critères et à en tenir compte lors de la révision des dispositions réglementaires nationales pertinentes ou de l'élaboration de bonnes pratiques;

12.5. encourage les parlements des États membres du Conseil de l'Europe à engager un dialogue sur la manière d'améliorer les dispositions réglementaires nationales existantes concernant les rapports entre majorité parlementaire et opposition dans une démocratie.

13. En ce qui concerne ses propres activités, l'Assemblée décide de prendre en compte la liste des critères dans son travail de suivi. Elle décide également de jouer un rôle plus important dans la promotion de la liste des critères:

13.1. en invitant ses groupes politiques à revoir leur statut et leur règlement intérieur, et à y inclure des dispositions spécifiant la procédure, les conditions et les conséquences d'un changement d'affiliation politique et d'une suspension, exclusion ou démission de membres;

13.2. en encourageant ses groupes politiques à intensifier les échanges sur la façon d'améliorer les rapports entre majorité parlementaire et opposition dans une démocratie;

13.3. en tenant des débats sur la façon de développer l'environnement juridique, y compris non contraignant, ainsi que les bonnes pratiques déterminant les rapports entre majorité parlementaire et opposition dans une démocratie;

13.4. en intensifiant les activités de coopération interparlementaire destinées à améliorer les rapports entre majorité parlementaire et opposition dans une démocratie;

13.5. en poursuivant, en coopération avec la Commission de Venise, son examen de la liste des critères et des questions qu'elle soulève afin de la développer davantage, si besoin est.