



Strasbourg, le 15 novembre 2010

Etude n° 497/2008

CDL-AD(2010)025
Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

RAPPORT

**SUR LE RÔLE DE L'OPPOSITION
AU SEIN D'UN PARLEMENT DÉMOCRATIQUE**

**adopté par la Commission de Venise
lors de sa 84^e session plénière
(Venise, 15-16 octobre 2010)**

sur la base des observations de

**Mme Angelika NUSSBERGER (membre suppléant, Allemagne)
M. Ergun ÖZBUDUN (membre, Turquie)
M. Fredrik SEJERSTED (membre suppléant, Norvège)**

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----------|
| 1. Introduction | 3 |
| 2. Champ d'analyse de l'étude | 3 |
| 3. L'opposition parlementaire – rôle et fonctions | 6 |
| 4. La protection juridique de l'opposition et des minorités parlementaires | 10 |
| 4.1 Introduction | 10 |
| 4.2 La protection juridique au sens large et au sens étroit du terme | 12 |
| 4.3 Le sujet de la protection juridique | 13 |
| 4.3.1 Protection et statut juridiques du parlementaire | 14 |
| 4.3.2 Protection et statut juridiques des groupes parlementaires (factions) | 15 |
| 4.3.3 Protection et statut juridiques des minorités qualifiées | 17 |
| 4.3.4 Protection et statut juridiques de l'opposition en tant que telle | 19 |
| 4.4 Le degré et la forme juridiques de la protection | 21 |
| 5. Dispositions régissant l'opposition ou les minorités parlementaires | 24 |
| 5.1 Introduction | 24 |
| 5.2 La participation à la procédure parlementaire | 25 |
| 5.3 Le droit de contrôle et d'examen parlementaires de l'exécutif | 27 |
| 5.4 Le droit de blocage ou de report des décisions prises à la majorité | 29 |
| 5.5 Le contrôle de la constitutionnalité des lois et des autres actes du Parlement | 31 |
| 5.6 La protection des minorités contre les persécutions et les abus | 31 |
| 6. Les responsabilités de l'opposition | 34 |
| 7. Résumé et conclusions | 37 |

1. Introduction

1. Le 23 janvier 2008, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a adopté la Résolution 1601 (2008) « Lignes directrices procédurales sur les droits et devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique ». Ce texte souligne le rôle joué par l'opposition politique en sa qualité de « rouage indispensable au bon fonctionnement de la démocratie » et préconise une certaine institutionnalisation des droits de l'opposition parlementaire, en énonçant une série de lignes directrices dont les parlements des États membres sont invités à s'inspirer.
2. Cette résolution se fonde sur un rapport qui donne un aperçu complet des différentes formes d'opposition parlementaire, des évolutions récentes et du débat en la matière à l'échelon national et européen, ainsi que de nombreux droits et devoirs attachés ou susceptibles d'être attachés à la fonction de parlementaire de l'opposition et aux groupes parlementaires au sein d'un Parlement démocratique.
3. Dans le cadre de la résolution, l'Assemblée parlementaire invitait la Commission à « effectuer une étude sur le rôle de l'opposition dans une société démocratique moderne ».
4. Cette invitation a conduit la Commission de Venise à entreprendre une étude, en vue de réaliser un rapport plus approfondi sur cette question et de compléter ainsi la résolution de l'Assemblée.
5. Le présent rapport a été établi à partir des contributions de Mme Nussberger et de MM. Özbudun et Sejersted (respectivement CDL-DEM(2009)001, CDL-DEM(2009)002 et CDL-DEM(2010) 001).
6. La sous-commission sur les institutions démocratiques a procédé à l'examen préliminaire des premiers projets le 11 juin 2009 et le 14 octobre 2010. Le rapport a été adopté lors de la 84^{ème} session plénière de la Commission (Venise, 15-16 octobre 2010).

2. Champ d'analyse de l'étude

7. Le thème général du « rôle de l'opposition dans une société démocratique » offre un sujet d'étude extrêmement étendu, qui touche au cœur même de la théorie démocratique et sur lequel se sont penchés depuis bien longtemps les spécialistes du droit constitutionnel et de la vie politique. La question soulève en effet, sur le plan constitutionnel, un large éventail de questions, à commencer par les structures démocratiques élémentaires d'une Constitution, les principes d'égalité et d'universalité du suffrage, l'existence d'élections libres et équitables, la liberté de constituer des organisations politiques et d'y adhérer, la liberté d'expression, la possibilité pour les partis de concourir aux élections de manière équitable et sur un pied d'égalité, leur accès aux médias indépendants, ainsi qu'un certain nombre d'autres éléments, dont plusieurs sont protégés à la fois sur le plan constitutionnel et, à l'échelon européen, par la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres conventions et obligations juridiquement contraignantes.
8. Du point de vue des sciences politiques, ce thème soulève les questions de la stabilité, de la maturité et de la tolérance démocratiques, de la répartition des ressources politiques et économiques, ainsi que des différences de tradition et des cadres institutionnels propres aux diverses cultures politiques nationales.

9. La Résolution 1601 (2008) de l'Assemblée parlementaire n'avait pas pour objet l'opposition politique en général, mais le rôle de « l'opposition dans un Parlement démocratique », en d'autres termes celui de *l'opposition parlementaire*. Par ailleurs, le texte portait principalement sur l'institutionnalisation et la protection, d'un point de vue juridique et formel, de l'opposition parlementaire et non sur les questions plus larges de la culture politique et des ressources économiques, notamment. Même ainsi restreint, ce sujet n'en demeure pas moins vaste et la Commission de Venise limitera également ses observations en la matière dans le présent rapport.

10. La Commission de Venise souscrit dans l'ensemble à la Résolution 1601 (2008) de l'APCE, un instrument non contraignant innovant consacré à un sujet d'une grande importance pour l'élaboration de procédures parlementaires démocratiques. Les observations qui suivent accompagnent et complètent son contenu.

11. « L'opposition » se caractérise par le fait qu'elle n'est pas au pouvoir et qu'elle s'oppose (avec plus ou moins de vigueur) à ceux qui le détiennent. L'opposition *parlementaire*, quant à elle, se compose des partis politiques représentés au Parlement, mais pas au gouvernement. Dans la plupart des régimes parlementaires, sans que ce soit systématique, le gouvernement bénéficie d'ordinaire du soutien direct de la majorité. La question des droits de l'opposition parlementaire est par conséquent avant tout celle des *droits de la minorité politique*. Ceux-ci englobent en général les droits procéduraux d'information, de représentation et de participation, le droit d'expression et le droit de vote, le droit de déposer des propositions de loi et d'autres propositions, le droit de contrôler l'exécutif et d'avoir un droit de regard sur ses activités, ainsi qu'une protection contre les brimades que pourrait lui infliger la majorité. L'opposition n'a cependant pas le pouvoir d'adopter des décisions essentielles qui, dans un régime démocratique, sont prises par la majorité des parlementaires.

12. La question de l'étendue des droits garantis à l'opposition parlementaire peut par conséquent être envisagée comme celle d'un juste *équilibre* entre les intérêts politiques légitimes de la majorité et de la minorité représentées au Parlement. L'absence d'un nombre suffisant de droits fondamentaux garantis à l'opposition risque de compromettre ou de mettre à bas le fonctionnement et la légitimité démocratiques du système. À l'inverse, l'attribution de droits et de pouvoirs étendus à l'opposition peut fragiliser ou annihiler la capacité de la majorité et du gouvernement à diriger efficacement le pays.

13. La recherche du juste équilibre entre le pouvoir de la majorité parlementaire et les droits de la minorité doit se faire à l'échelon national, en fonction de la tradition et du contexte politiques et constitutionnels du pays. Mais il existe des intérêts communs, qui peuvent être recensés et examinés pour l'élaboration d'une réglementation parlementaire satisfaisante à l'échelon national s'en inspire.

14. La présente étude soulève un certain nombre de questions de fond : quels sont les droits formels dont l'opposition ou la minorité parlementaire devrait ou pourrait disposer et comment la loi peut-elle au mieux les régler et les protéger? L'idée sous-jacente est ici qu'un certain degré d'institutionnalisation formelle des droits et compétences de la minorité peut contribuer à la solidité et au bon fonctionnement de la démocratie en Europe. Cet objectif peut être atteint de diverses manières, qu'il convient d'adapter à la tradition constitutionnelle nationale.

15. L'Europe possède en général un modèle commun de démocratie, très répandu, dans lequel l'opposition politique jouit d'une représentation parlementaire importante et dispose, au sein du Parlement, de nombreuses possibilités de s'opposer et de proposer des alternatives à la politique menée par la majorité et le gouvernement. Ce modèle repose sur une culture et une tradition démocratiques européennes, forgées peu à peu au fil du temps, marquées parfois par des reculs, et qui ont fortement progressé au cours des dernières décennies, notamment dans

les démocraties d'Europe centrale et orientale, mais également dans les démocraties parlementaires plus solidement établies d'Europe occidentale.

16. Outre la culture démocratique dans laquelle elle s'inscrit, la position de l'opposition est également, dans une très large mesure, consacrée et protégée par *le droit*, tant à l'échelon national qu'eupéen. À l'échelon européen, la Convention européenne des droits de l'homme garantit en effet les droits fondamentaux sans lesquels l'existence d'une opposition politique serait extrêmement difficile, comme la liberté d'opinion et d'expression, la liberté de réunion et d'association et le droit à des élections libres et équitables. La Convention européenne des droits de l'homme ne garantit toutefois pas expressément les droits de l'opposition (ou des minorités) parlementaire en tant que telle, et peut uniquement s'interpréter, dans une faible mesure, de manière à déduire l'existence de ces droits point par point¹. Ils ne sont pas davantage réglés par d'autres instruments contraignants de droit international. Pour ce qui est des textes non contraignants, la récente Résolution 1601 (2008) de l'APCE représente, à ce jour, le principal instrument et le plus complet en la matière. À l'échelon national, certaines questions pertinentes pour la place réservée à l'opposition parlementaire sont régies de manière plus ou moins similaire dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe. D'autres points, en revanche, sont réglés, pour autant qu'ils le soient, de façon très différente et ne font pas l'objet d'un modèle commun.

17. Les éléments sur lesquels repose la présente évaluation de la Commission de Venise ne présentent par conséquent aucun caractère juridiquement contraignant et cette étude doit davantage être envisagée comme un moyen de formuler certains enjeux communs et de mettre en œuvre les solutions possibles ou déjà appliquées à l'échelon national. Il s'agit, dans une certaine mesure, d'une étude comparative, en ce qu'elle puise dans l'expérience acquise en droit constitutionnel national par la Commission de Venise. Il convient toutefois de souligner que la Commission n'a pas eu la possibilité de procéder à un examen comparatif complet de cette question.

18. La Commission de Venise n'a pas par le passé rendu d'avis général sur le rôle de l'opposition. Elle a cependant traité de cette question dans un rapport consacré à un pays précis et portant « sur le projet de loi relatif à l'opposition parlementaire en Ukraine » en 2007². En outre, la Commission de Venise a rendu des avis et des rapports, à caractère général ou propres à un pays précis, qui portaient sur un certain nombre de questions directement ou indirectement pertinentes pour le rôle de l'opposition politique dans une démocratie parlementaire, et notamment (mais cette énumération n'est pas exhaustive) sur les seuils électoraux³, le rôle et la réglementation des partis politiques, les lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues⁴, les lignes

¹ Il existe néanmoins une jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme pertinente sur des questions précises, comme l'immunité parlementaire ; voir, notamment, A. c. Royaume-Uni, arrêt du 17 décembre 2002 (35373/97) et Kart c. Turquie, arrêt du 3 décembre 2009 (89175/05), voir plus loin la partie 4.5. Sur le rôle des parlementaires et de l'opposition, voir Tanase c. Moldova, n°7/08, arrêt du 27 avril 2010 ; sur la liberté d'expression des élus, voir Parti populaire chrétien-démocrate c. Moldova, n°28793/02, arrêt du 14 février 2006 ; sur la diversité et l'expression d'une opinion minoritaire, voir Buscarini et autres c. Saint-Marin, n°24645/94, arrêt du 18 février 1999 ; sur les privilèges parlementaires, voir Demicoli c. Malte, n°13057/87, arrêt du 27 août 1991.

² Cf. « Avis sur le projet de loi relatif à l'opposition parlementaire en Ukraine », CDL-AD(2007)019, adopté en juin 2007, ainsi que l'avis préliminaire antérieur de mars 2007, CDL-AD(2007)015. En 2007, le membre suppléant espagnol, M. Sanchez Navarro, a également remis à la Commission un rapport consacré au rôle et à la protection juridique de l'opposition (« On the role and legal protection of the opposition »), cf. CDL-DEM(2007)002rev.

³ Voir les rapports sur les quorums et autres aspects des systèmes électoraux restreignant l'accès au Parlement, CDL-AD (2008)037 et CDL-AD (2010)007. En matière électorale, le document de référence est le Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rev. Pour une compilation des principaux textes de la Commission de Venise, voir *Le droit électoral*, Éditions du Conseil de l'Europe, ISBN 978-92-871-6424-7

⁴ Cf. Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues, CDL-INF(2000)001 ; Lignes directrices et rapport explicatif sur la législation relative aux Partis politiques : questions spécifiques, CDL-AD(2004)007rev.

directrices sur la législation relative aux partis politiques⁵, la protection des partis politiques contre leur interdiction⁶, l'initiative législative⁷, le mandat impératif⁸, la modification de la Constitution⁹ et les immunités parlementaires¹⁰. Nous y renverrons par la suite en tant que de besoin.

19. Le présent rapport comportera ainsi les éléments suivants :

- une analyse du rôle et des fonctions de l'opposition parlementaire
- une vue d'ensemble des différents modes de réglementation et de protection légale des droits de l'opposition parlementaire et des minorités
- une analyse des principales catégories d'opposition parlementaire et de droits des minorités, et notamment (i) des droits procéduraux de participation, (ii) des pouvoirs spéciaux de contrôle et d'examen, (iii) du droit de blocage ou de report des décisions de la majorité, (iv) du droit de demander le contrôle de la constitutionnalité des lois et des autres actes de la majorité parlementaire et, enfin, (v) de la protection contre toute forme de persécution et d'abus
- un bref examen des obligations et des responsabilités de l'opposition parlementaire démocratique

20. Le rapport se limitera au rôle joué par l'opposition dans les parlements nationaux et ne traitera pas des questions qui concernent spécifiquement les parlements régionaux ou les institutions internationales, comme le Parlement européen de l'Union européenne ou l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE). Il n'examinera par ailleurs pas les caractéristiques propres aux régimes politiques dans lesquels les principaux partis sont représentés au gouvernement, comme en Suisse.

3. L'opposition parlementaire – rôle et fonctions

21. L'existence d'une opposition constituée de partis politiques organisés est souvent considérée comme acquise en Europe. Or, il n'en a pas toujours été ainsi. Les régimes politiques historiquement jugés (plus ou moins) démocratiques n'ont pas systématiquement comporté une opposition institutionnalisée. Robert Dahl faisait ainsi remarquer en 1966 :

Le dernier des trois grands jalons de l'évolution des institutions démocratiques – le droit de prendre part aux décisions gouvernementales par l'expression d'un suffrage, le droit d'être représenté et le droit d'une opposition organisée à appeler à voter contre le gouvernement lors des élections et au sein du Parlement – est si moderne dans sa forme extrêmement aboutie, que certains citoyens toujours en vie aujourd'hui sont nés avant même qu'il ne fasse son apparition dans la plupart des pays d'Europe occidentale. Il semble que, tout au long de l'histoire connue, l'existence d'institutions stables permettant une opposition politique légale, sans trouble à l'ordre public et pacifique ait été rare. [...] L'opposition légale des partis est en fait une invention accidentelle récente, confinée pour l'essentiel à une poignée de pays d'Europe occidentale et du monde anglophone.[...] Le fait qu'un régime d'opposition pacifique et légale des partis politiques soit comparativement

⁵ Draft joint OSCE/ODHIR – Venice Commission guidelines on political party legislation, CDL (2010)073

⁶ Voir, par exemple, l'Avis sur les dispositions constitutionnelles et législatives relatives à l'interdiction des partis politiques en Turquie, CDL-AD(2009)006.

⁷ Rapport sur l'initiative législative, CDL-AD(2008)035.

⁸ Rapport sur le Mandat impératif, CDL-AD(2009)027.

⁹ Rapport sur l'amendement constitutionnel, CDL-AD(2010)001.

¹⁰ Rapport sur le régime des immunités parlementaires, CDL-INF(1996)007e.

rare signifie qu'il doit être excessivement difficile de *mettre en place* un tel régime ou de le *préserver*, voire les deux¹¹.

22. Depuis la formulation de cette observation, la démocratie s'est propagée notamment en Europe, où l'on peut dire aujourd'hui qu'une opposition politique organisée au sein et hors du Parlement fonctionne au moins raisonnablement bien dans la quasi-totalité des 47 États membres du Conseil de l'Europe. Mais il s'agit, pour bon nombre de pays européens, d'un phénomène extrêmement récent, qui ne saurait être considéré comme acquis. Le maintien et le perfectionnement du bon fonctionnement du régime d'opposition politique représentent d'ailleurs, même pour les démocraties anciennes et parvenues à maturité d'Europe occidentale, un défi permanent¹².

23. La Résolution 1601 (2008) de l'Assemblée parlementaire précise que l'existence d'une « opposition parlementaire et extraparlamentaire est un rouage indispensable au bon fonctionnement de la démocratie ». La Commission de Venise souscrit à ce constat et estime que les conditions de droit et de fait nécessaires à l'existence d'une opposition parlementaire pacifique constituent un critère d'appréciation de la maturité démocratique de tout système politique donné.

24. Le Parlement n'est pas, par nature, une institution monolithique et homogène, mais une assemblée représentative, dont l'idée maîtresse est la représentation d'intérêts et d'opinions différents, et dans laquelle ces divergences d'opinion et la distinction faite entre la majorité et une ou plusieurs minorités d'opposition existeront en permanence. Cette opposition s'organise, dans les parlements modernes, sur la base de partis politiques et s'accompagne d'une distinction entre, d'une part, le ou les partis au pouvoir et, d'autre part, les partis d'opposition représentés au Parlement.

25. Le principe majoritaire, qui traduit la volonté populaire de la majorité, est un critère formel et juridique essentiel d'une « démocratie ». Le Parlement prend ses décisions à la majorité et le régime parlementaire se caractérise par le fait que le gouvernement jouit d'ordinaire (sans que cela soit systématique) du soutien de la majorité¹³. L'opposition est habituellement minoritaire et la minorité n'est pas, en principe, compétente pour adopter des décisions. L'opposition n'a pas pour fonction de gouverner, mais elle peut avoir d'autres rôles. Leur énumération idéale est certes contestable, mais elle peut comporter les éléments suivants :

¹¹ Cf. Robert Dahl (sous la direction de), *Political Oppositions in Western Democracies* (1966), pages xiii-xiv de la préface. Dahl observait à l'époque que seuls 30 des 113 membres des Nations Unies possédaient un régime politique dans lequel une véritable opposition légale exprimée par des partis politiques organisés existait déjà tout au long de la décennie précédente. Ce constat soulevait une question : « les 30 régimes aujourd'hui en place sont-ils autant de fleurs exotiques qui auraient germé dans un climat historique exceptionnel et momentané ? Ou sont-ils le produit vigoureux d'une longue évolution, une espèce politique désormais suffisamment robuste pour s'épanouir sous d'autres latitudes, au climat éventuellement plus rude ? ».

¹² Cela vaut également, bien entendu, pour les démocraties des autres régions du monde. Le rapport consacré au « Rôle de l'opposition », publié à l'occasion d'un séminaire organisé par le secrétariat et l'Association parlementaire du Commonwealth et qui réunissait en juin 1998 les représentants de 20 pays du Commonwealth, illustre de manière intéressante cette réflexion commune.

¹³ La distinction repose ici entre parlementarisme positif et négatif. Le parlementarisme positif suppose que le gouvernement bénéficie du soutien expresse de la majorité parlementaire, d'ordinaire par un vote de soutien ou de confiance (investiture). Le parlementarisme négatif permet au gouvernement de rester en place aussi longtemps que la majorité ne manifeste pas sa défiance expresse à l'occasion d'un vote de défiance. L'existence d'un gouvernement minoritaire est plus probable dans les régimes de parlementarisme négatif, mais elle reste possible dans les régimes de parlementarisme positif, dès lors qu'un ou plusieurs partis de l'opposition votent en faveur du gouvernement.

- offrir des alternatives politiques
- exposer clairement et promouvoir les intérêts de ses électeurs (dans les circonscriptions)
- proposer une alternative aux décisions projetées par le gouvernement et les représentants de la majorité
- améliorer la procédure parlementaire de prise de décision en assurant l'existence d'un débat, d'une réflexion et d'une contradiction
- examiner attentivement les projets de loi et de budget du gouvernement
- surveiller et contrôler l'activité du gouvernement et de l'administration
- renforcer la stabilité, la légitimité, l'obligation de rendre compte et la transparence du processus politique

26. L'étendue de la capacité de l'opposition à exercer ces fonctions dans un régime parlementaire donné peut être considérée comme l'expression de son degré de maturité démocratique. Lorsque, en revanche, l'opposition n'en assume aucune, c'est le signe d'une démocratie défailante.

27. Les fonctions énumérées sont complémentaires et, dans une certaine mesure, interdépendantes. L'importance de certaines d'entre elles dépend de chaque régime parlementaire et peut également évoluer au fil du temps dans un régime donné et entre les partis d'opposition. Face aux projets du gouvernement, il arrive que certains partis de l'opposition présentent des contre-propositions, tandis que d'autres choisissent de souscrire aux premiers. Certains examinent très attentivement l'action du gouvernement, contrairement à d'autres. La perception et l'exercice de ce rôle d'opposant varient en fonction des aspirations réalistes d'un parti d'opposition à gouverner à l'issue des prochaines élections. La taille importante ou au contraire modeste du parti représente un autre facteur déterminant. Les partis d'opposition situés à l'extrémité de l'éventail politique ont bien souvent une attitude très différente des partis du centre. Alors qu'un grand parti d'opposition, bien établi, peut habituellement se concentrer sur la formulation d'une autre politique, en vue de diriger le pays à l'issue des prochaines élections, les petits partis qui n'aspirent pas à gouverner conçoivent bien souvent leur rôle parlementaire de façon très différente, plutôt comme celui de sentinelles, et mettent l'accent sur le contrôle et l'examen attentif de l'action du gouvernement.

28. Le terme « opposition » peut avoir une double acception et englober à la fois l'opposition envisagée comme une fonction et l'opposition en tant que sujet. L'opposition conçue comme une fonction recouvre l'ensemble des opinions et des activités qui s'opposent à la politique menée par la majorité et le gouvernement. L'opposition en tant que sujet unique ou multiple désigne en général les partis politiques qui ne gouvernent pas. Ces deux notions se chevauchent habituellement, mais pas nécessairement. Un parti d'opposition peut choisir d'apporter son soutien à la faction au pouvoir, soit de manière permanente, soit au cas par cas. D'autre part, il n'est pas rare dans certains Parlements que les députés de la majorité rejoignent les partis de l'opposition pour voter contre les projets de leur gouvernement.

29. La nature et la force de l'opposition parlementaire dans un pays donné dépend du système électoral en vigueur. Lorsque ce dernier repose sur la représentation proportionnelle, le modèle dominant en Europe, l'opposition jouit d'ordinaire d'une meilleure représentation parlementaire que dans les systèmes fondés sur le scrutin majoritaire uninominal, comme c'est le cas au Royaume-Uni, à Westminster¹⁴. La représentation proportionnelle tend également à favoriser les partis politiques qui ont quelque importance et un certain poids¹⁵. Le seuil de représentation

¹⁴ Ce n'est cependant pas systématique et certains modèles de représentation proportionnelle peuvent limiter le nombre de partis représentés au Parlement.

¹⁵ Parallèlement, un système qui repose sur le scrutin majoritaire uninominal peut avoir tendance à produire une opposition plus homogène et moins fragmentée, dont seul le ou les deux principaux partis seront représentés au

est un autre élément déterminant pour le nombre et l'importance des partis d'opposition. Il est variable en Europe, mais se situe le plus souvent aux alentours de 5 %, ce qui assure habituellement la représentation au Parlement d'un certain nombre de partis de l'opposition¹⁶.

30. La Commission de Venise juge primordiale de garantir une représentation raisonnable de l'opposition politique au Parlement pour favoriser l'existence d'une démocratie stable et légitime, comme le soulignent les rapporteurs du Forum pour l'avenir de la démocratie du Conseil de l'Europe en 2007 :

11. 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, ce qui nuit à la qualité et à la pertinence du débat parlementaire et affecte le processus de prise de décision dans son ensemble. Un moyen d'éviter les situations où l'opposition est essentiellement extraparlamentaire, est d'abaisser le seuil de la représentation parlementaire. Dans une démocratie consolidée, ce seuil devrait être bas, pour que les droits de tous les citoyens, et que toutes les opinions politiques et tous les intérêts y soient représentés¹⁷.

31. Selon le contexte politique national et la réglementation électorale, le nombre de partis d'opposition représentés au Parlement peut varier considérablement, depuis une représentation unique jusqu'à une multitude de partis¹⁸. Il arrive qu'ils fassent partie de coalitions ou, au contraire, qu'ils soient fractionnés, les partis d'opposition se situant bien souvent aux deux extrémités de l'éventail politique, en fonction de la majorité au pouvoir. Le modèle classique de Westminster, au Royaume-Uni, qui comporte uniquement deux grands partis, est aujourd'hui extrêmement rare en Europe. L'ancienne et simple distinction entre les partis de la majorité au pouvoir et l'opposition en tant qu'entité unique, avec un « O » majuscule (et un contre-gouvernement en permanence) ne correspond de ce fait pas à la réalité politique de la plupart des pays européens. Parallèlement, même lorsque bon nombre de partis d'opposition sont représentés au Parlement, il se peut que la seule alternative réaliste de gouvernement à l'issue des prochaines élections soit incarnée par un seul parti ou par une coalition de plusieurs d'entre eux, qui fonctionne alors comme « l'Opposition » dominante.

32. Dans le système parlementaire, le gouvernement jouit bien souvent du soutien explicite d'une majorité parlementaire, qui se compose en principe de son propre parti ou des partis qui forment la coalition au pouvoir. L'opposition est par conséquent minoritaire. Mais cette situation n'est pas systématique. Plusieurs pays européens ont une grande expérience des « gouvernements minoritaires », c'est-à-dire composés de partis politiques qui ne détiennent pas eux-mêmes une majorité au Parlement. Ces gouvernements peuvent avoir passé un accord avec un parti d'opposition, qui leur assure une majorité stable, mais il arrive également

Parlement, ce qui facilitera d'autant la constitution d'un contre-gouvernement et la désignation d'un chef officiel de l'opposition, dotés de certains privilèges parlementaires et qui peuvent jouer un rôle important et permettre de mieux distinguer les différences et les alternatives politiques existantes.

¹⁶ Parmi les États membres du Conseil de l'Europe, le seuil de représentation le plus élevé est celui de la Turquie, qui se situe à 10 %, suivie par le Liechtenstein à 8 %, puis la Fédération de Russie et la Géorgie à 7 %. Un tiers des États impose un seuil de 5 %, 13 pays retiennent un chiffre inférieur, tandis que les autres n'en prévoient aucun. En outre, plusieurs systèmes appliquent uniquement un seuil de représentation à un nombre limité de sièges. Dans l'affaire Yumak et Sadak c. Turquie du 8 juillet 2008, la Cour européenne des droits de l'homme a admis l'existence d'un seuil de 10 %, qui n'emporte pas violation de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme. Dans son Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe, du 12 juin 2006, la Commission admet qu'un « système peut privilégier la représentation équitable des partis au Parlement et un autre viser à éviter la fragmentation de la représentation en petits partis afin de conférer une majorité absolue des députés à la formation chargée de constituer le gouvernement ».

¹⁷ Voir les Conclusions des rapporteurs généraux (MM. Gross, Whitmore et Tarschys) de la réunion du Forum pour l'avenir de la démocratie à Stockholm/Sigtuna en juin 2007, paragraphe 11.

¹⁸ Il existe traditionnellement, dans certains Parlements, des parlementaires indépendants qui ne sont membres d'aucun parti et exercent une forme particulière d'opposition « entre les factions ». Cette possibilité dépend notamment du système électoral.

qu'ils ne jouissent d'aucun soutien régulier et doivent compter selon l'occasion sur tel ou tel parti de l'opposition. Les périodes de gouvernement minoritaire se caractérisent, par définition, par le fait que les partis d'opposition ne parviennent pas, bien qu'il soient majoritaires, à s'entendre sur la formation d'un autre gouvernement. Cela ne signifie cependant pas que les partis d'opposition ne puissent trouver un terrain d'entente sur d'autres points, comme le contrôle ou la critique de l'action du gouvernement, voire l'adoption de décisions majoritaires contraires à la politique que le gouvernement aurait préféré mener. Le Danemark, dans les années 80, et la Norvège dans les années 90, en offrent deux exemples, puisque ces deux pays ont connu de longues périodes durant lesquelles l'opposition parlementaire était effectivement en mesure non seulement de contrôler l'action des gouvernements minoritaires, mais encore de leur donner des directives dans un certain nombre de domaines.

33. La notion d'« opposition » est avant tout propre au système parlementaire. Le contexte est en effet différent dans les régimes politiques où le chef de l'exécutif, d'ordinaire le Président, est directement élu et ne dépend pas du Parlement. Dans les systèmes présidentiels, comme aux États-Unis, ou semi-présidentiels, comme en France, le Président et la majorité parlementaire peuvent être issus du même parti, mais il arrive également que ce ne soit pas le cas, notamment en France où l'on parle alors de « cohabitation ». Dans ce cas, la notion d'« opposition » politique diffère de celle des systèmes parlementaires et le paysage politique ressemble plutôt à une lutte entre deux organes étatiques adverses, qui représente une forme particulière de séparation des pouvoirs ; elle est alors parfois qualifiée d'« opposition institutionnelle ».

34. Les parlements bicaméraux présentent une autre forme de division politique lorsque les deux chambres sont élues ou désignées selon des critères distincts ; la majorité peut être détenue dans chaque chambre par des partis différents, l'opposition au sein de l'une formant la majorité dans l'autre. Cette situation traduit également un modèle de séparation des pouvoirs assorti de « freins et contrepoids », au lieu de la dichotomie position/opposition. Mais, même en pareil cas, il reste possible que d'autres partis de moindre importance ne fassent partie de la majorité dans aucune des deux chambres et soient dans l'« opposition » au sens traditionnel.

35. Dans certains systèmes politiques, le gouvernement se compose de tous les grands partis représentés au Parlement, ce qui permet difficilement d'employer la notion d'« opposition » au sens habituel. C'est le cas en Suisse et dans des pays particulièrement soucieux de réconciliation nationale, comme l'Irlande du Nord.

36. La distinction entre la faction au pouvoir et l'opposition, ainsi que le rôle des groupes parlementaires minoritaires, peuvent également varier d'un parlement régional à l'autre ou dans des institutions comme le Parlement européen (de l'Union européenne) et des assemblées parlementaires internationales comme l'APCE.

37. Les observations qui suivent porteront principalement sur les systèmes parlementaires nationaux et sur le modèle le plus répandu, dans lequel les partis de l'opposition sont minoritaires et ont par conséquent besoin d'un certain degré de protection pour pouvoir exercer les fonctions essentielles et légitimes de l'opposition, qui sont indispensables à l'existence d'une démocratie effective et durable.

4. La protection juridique de l'opposition et des minorités parlementaires

4.1 Introduction

38. La législation ne représente que l'un des nombreux critères d'appréciation de la force et de la fonction de l'opposition parlementaire dans un pays donné. La situation et la culture politiques nationales ont davantage d'importance : elles se composent d'un certain nombre de facteurs qui s'ajoutent au cadre juridique constitutionnel. Dans les démocraties parvenues à

maturité et stables, où règne une tradition de tolérance politique, l'opposition peut prospérer sans garanties légales, tandis que dans les autres systèmes politiques, il arrive que l'opposition soit fortement brimée même si elle jouit d'une protection formelle importante.

39. Lorsque le système politique produit régulièrement un changement de gouvernement, la première garantie de la protection de l'opposition est la conscience qu'a le parti au pouvoir de son propre intérêt : sachant fort bien qu'il peut se retrouver dans l'opposition à l'issue des prochaines élections, il traitera logiquement l'opposition actuelle de façon rationnelle.

40. Le deuxième facteur à prendre en compte est celui des ressources. Même si l'axiome formulé par le politologue Stein Rokkan, « les voix comptent, mais les ressources décident », semble un peu excessif, les ressources économiques et autres dont dispose un parti de l'opposition peuvent compter davantage que le cadre juridique dans lequel il exerce son activité. Les ressources parlementaires en font partie. Les dispositions administratives et organisationnelles des parlements nationaux varient considérablement dans les divers pays d'Europe. Certains parlements sont dotés d'une administration importante et mettent à la disposition de leurs parlementaires et de leurs groupes parlementaires des auxiliaires, du personnel de recherche et d'autres moyens. Dans d'autres parlements, cette assistance administrative est ailleurs infime, ce qui rend l'action de l'opposition parlementaire plus difficile¹⁹.

41. Les dispositions légales qui garantissent les droits de l'opposition et des minorités importent néanmoins à divers égards. Les modalités de la procédure parlementaire et le fait qu'elle accorde ou non à l'opposition la faculté raisonnable de prendre part aux décisions et d'exercer une influence peuvent être déterminants pour le déroulement quotidien de la vie politique parlementaire. De façon plus fondamentale, la garantie de la protection juridique de l'opposition permet à ses activités de reposer sur une base solide et contribue à la création d'une culture politique de tolérance à l'égard des opinions contraires. Cette situation est d'autant plus importante dans les pays dont les traditions démocratiques et parlementaires ne sont pas encore parfaitement établies et cimentées.

42. Le recours aux dispositions légales est un moyen *d'institutionnaliser* le rôle de l'opposition politique et parlementaire. Comme le souligne le politologue Robert Dahl, il s'agit là de l'un des facteurs susceptibles d'asseoir solidement la démocratie et d'accroître « le coût de la coercition » à laquelle le parti au pouvoir pourrait être tenté de recourir :

Enfin, à partir du moment où un système qui permet aux partis de s'opposer pacifiquement se trouve solidement institutionnalisé et assorti de garanties juridiques, le coût de sa destruction serait extrêmement élevé, dans la mesure où, pour supprimer l'opposition, le gouvernement devrait d'abord mettre à bas le système constitutionnel. À ce stade, la destruction de l'opposition passerait donc par une révolution, dont le prix à payer risque fort d'être considérable²⁰.

43. La démocratie s'est étendue en Europe au cours des décennies et est parvenue à un « stade d'évolution » où les conditions politiques dans lesquelles s'exerce l'activité de l'opposition parlementaire peuvent être qualifiées de très satisfaisantes dans la majorité des États membres du Conseil de l'Europe et de raisonnablement satisfaisantes dans la plupart des autres. Toutefois, la réglementation formelle du rôle de l'opposition n'a pas encore atteint le

¹⁹ Il arrive en effet fréquemment que les systèmes d'assistance administrative parlementaire tiennent lieu d'outil mis à la disposition de l'opposition, qui lui assure une sorte de contre-expertise face aux ressources administratives qu'offrent le gouvernement et l'administration, auxquelles le parti au pouvoir a accès. Il s'agit, là encore, de trouver un juste équilibre entre, d'une part, le fait de mettre à la disposition de l'opposition parlementaire les ressources nécessaires à l'exercice constructif de sa mission légitime et, d'autre part, le souci de ne pas surcharger le système en créant une autre structure administrative concurrente de celle de l'exécutif.

²⁰ Cf. Robert Dahl (sous la direction de) "Political Oppositions in Western Democracies" (1966), préface page xvi.

même stade. Comme le soulignait la Commission de Venise dans un avis de 2007, le degré d'institutionnalisation formelle de l'opposition parlementaire varie considérablement en Europe :

Le statut juridique de l'opposition dans les différents parlements nationaux varie beaucoup d'un pays à l'autre. Une loi spécifique sur l'opposition est quelque chose d'exceptionnel à l'échelle internationale. Les solutions concrètes retenues sont conditionnées par le cadre constitutionnel, le système électoral et d'autres facteurs historiques, politiques, sociaux et culturels. En conséquence, le degré d'institutionnalisation de l'opposition va d'une reconnaissance conventionnelle essentiellement tacite à une réglementation formelle consacrée par la Constitution²¹.

44. Au vu de ce constat, la Commission de Venise conclut que la démocratie européenne a désormais atteint un stade de développement auquel il devient judicieux et digne d'intérêt de se demander de quelle manière et par quels moyens le rôle et les fonctions de l'opposition parlementaire pourraient être mieux réglementés et protégés formellement parlant. Cette question figure au cœur de la Résolution 1601(2008) de l'Assemblée parlementaire et se pose aussi bien pour les anciennes démocraties que pour les nouvelles démocraties européennes. La partie qui suit s'emploie à contribuer à cette réflexion, en analysant les principes fondamentaux et les grands défis communs aux divers États, ainsi que les catégories et les techniques de réglementation des droits et compétences de l'opposition et des minorités parlementaires.

4.2 La protection juridique au sens large et au sens étroit du terme

45. La tradition parlementaire démocratique en Europe présente une caractéristique essentielle : le rôle de l'opposition y est juridiquement mieux protégé qu'il y paraît au premier abord. Cette protection n'est pas assurée avant tout par la réglementation expresse des droits de l'opposition, mais d'une façon plus indirecte, à l'échelon constitutionnel et à d'autres niveaux encore.

46. La plupart des Constitutions comportent essentiellement deux séries de normes et de dispositions, qui traitent (i) des institutions de l'État et de l'appareil gouvernemental et (ii) des droits fondamentaux de la personne. Ces deux séries de normes peuvent, si elles sont interprétées de manière plus large, servir à protéger et à favoriser l'opposition politique intraparlamentaire et extraparlamentaire. Un certain nombre de droits de l'homme fondamentaux, parmi lesquels la liberté d'expression et d'opinion, la liberté d'association, la protection contre les arrestations arbitraires et la torture, l'accès aux tribunaux et d'autres encore, sont en effet indispensables au développement d'une opposition démocratique au pouvoir en place²².

²¹ Voir l'Avis préliminaire sur le projet de loi relative à l'opposition parlementaire en Ukraine de mars 2007, CDL-AD(2007)015, paragraphe 4.

²² L'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, consacré à la liberté d'association et de réunion, en est un parfait exemple ; il s'interprète de manière à protéger l'existence et les activités des partis politiques à l'intérieur comme à l'extérieur du Parlement. Plusieurs Constitutions européennes comportent des dispositions relatives à l'interdiction des partis politiques, dont les partis représentés au Parlement peuvent également subir les effets. Mais l'application de telles dispositions constituerait une restriction au titre de l'article 11 (1) la Convention européenne des droits de l'homme, qui devrait être justifiée au titre de l'article 11 (2). La Cour européenne des droits de l'homme a estimé à plusieurs reprises que, compte tenu de l'importance des partis politiques pour le bon fonctionnement de la démocratie, la Convention européenne des droits de l'homme exige en pareil cas une justification particulièrement solide. La Commission de Venise a examiné la question de la protection accordée aux partis politiques contre leur dissolution illicite dans ses « Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues » de 1999 et, récemment et de manière plus détaillée, dans son « Avis sur les dispositions constitutionnelles et législatives relatives à l'interdiction des partis politiques en Turquie » de 2009, cf. CDL-AD(2009)006. Voir plus loin la partie 5.6.

47. Cela vaut également pour les dispositions constitutionnelles fondamentales relatives au système électoral et aux institutions de l'État. Même si elles ne le précisent pas expressément, ces dispositions protègent en pratique bien souvent les droits de l'opposition et des minorités, en fixant des procédures que la majorité ne peut méconnaître ni contourner, quand bien même cette option eût été plus confortable pour elle. Les dispositions électorales en offrent une illustration particulièrement manifeste²³. Mais ce constat est également applicable à toutes les procédures qui prévoient la participation du Parlement et un examen parlementaire, car elles fournissent autant d'occasions de porter une question à l'attention de l'opposition et de lui permettre de l'examiner d'un œil critique. Le principe démocratique fondamental en vertu duquel les textes de loi et les décisions budgétaires doivent être adoptés par le Parlement est en effet un moyen de garantir la participation de l'opposition à la prise de décisions politiques essentielles. Dès lors que la Constitution ordonne que certaines décisions du gouvernement soient approuvées par le Parlement ou que le gouvernement présente certains documents, ces décisions et documents sont soumis, par voie de conséquence, au contrôle, à l'examen et aux éventuelles critiques de l'opposition.

48. Il en va de même pour la procédure parlementaire. Lorsque le Règlement de l'Assemblée impose, par exemple, le dépôt d'un texte pour qu'il soit examiné en commission, puis en séance plénière avant d'être adopté, il garantit la participation de l'opposition au processus politique.

49. Dans son rapport de 2009 sur la modification de la Constitution, la Commission de Venise souligne que le constitutionnalisme assure en soi la protection de l'opposition en établissant des procédures que la majorité ne peut pas modifier aisément :

Bon nombre de dispositions constitutionnelles relatives à la gouvernance assurent également la protection de l'opposition politique, en garantissant sa représentation et son intervention, ce qui lui donne la possibilité de briguer le pouvoir détenu par la majorité lors des prochaines élections²⁴.

50. En résumé, la démocratie constitutionnelle, qui règle les élections et l'exercice de la puissance publique par le gouvernement et le Parlement au moyen de procédures protégées par la Constitution et que la majorité ne peut méconnaître arbitrairement, est en soi la meilleure garantie de l'existence d'une opposition politique effective. Sur cette base et des races à une culture politique fondée sur la tolérance et le respect démocratiques des désaccords légitimes, les intérêts de l'opposition peuvent être soigneusement défendus, même en l'absence de dispositions ou de normes expresses en la matière.

4.3 Le sujet de la protection juridique

51. Tous les systèmes constitutionnels européens comportent néanmoins des dispositions qui confèrent plus expressément des droits, voire des compétences, aux entités parlementaires autres que la majorité, et dont bénéficie par conséquent directement ou indirectement l'opposition. Le sujet ou le bénéficiaire de ces dispositions peut être :

- un parlementaire
- les groupes de partis politiques représentés au Parlement
- une minorité qualifiée de parlementaires
- « l'opposition » en tant que telle

²³ Le degré de réglementation des dispositions électorales dans la Constitution varie considérablement d'un pays européen à l'autre. La Commission de Venise tient à souligner qu'il importe d'assurer la protection constitutionnelle des principes fondamentaux du système électoral national de telle sorte qu'ils ne puissent être modifiés ou contournés à la majorité simple.

²⁴ Cf. "Rapport sur l'amendement constitutionnel" de décembre 2009, CDL-AD(2010)001 paragraphe 78.

52. Les deux premières catégories sont généralement les plus importantes pour les fonctions de l'opposition parlementaire, tandis que la troisième est plus rare et que la quatrième est extrêmement rare ou n'existe tout simplement pas dans la plupart des pays européens.

4.3.1 Protection et statut juridiques du parlementaire

53. Dans la plupart des pays européens, le parlementaire est, d'un point de vue formel, l'une des principales entités juridiques du Parlement. Le Parlement est une assemblée de représentants élus, chacun dans sa propre circonscription ; un certain nombre de droits et obligations formels sont attachés à chaque parlementaire. Ce principe vaut indépendamment de l'appartenance d'un parlementaire à la faction au pouvoir ou à l'opposition, mais le statut officiel qui lui est conféré est d'autant plus important qu'il fait partie de la minorité et peut déterminer dans quelle mesure il sera capable de jouer efficacement le rôle de l'opposition.

54. La quasi-totalité des parlements européens admettent de façon explicite ou implicite le principe fondamental de l'égalité de traitement des représentants élus. Un parlementaire est et demeure parlementaire, qu'il soit dans l'opposition ou non. Dans sa Résolution 1601 (2008), l'Assemblée parlementaire souligne au paragraphe 5 que « l'égalité de traitement des membres du parlement doit être garantie dans toutes leurs activités et prérogatives ».

55. En vertu d'une tradition parlementaire commune, un certain nombre de droits fondamentaux et de compétences reconnus à chaque parlementaire sont très largement répandus en Europe. Ils englobent d'ordinaire :

- le droit de vote (pour les textes de loi, le budget et à d'autres occasions)
- le droit de déposer des propositions de loi et d'autres propositions
- le droit d'intervenir dans le débat (souvent modifié)
- le droit d'adresser des questions orales ou écrites au gouvernement
- le droit de prendre part aux travaux des commissions parlementaires
- le droit d'obtenir les informations et les documents présentés au Parlement
- les immunités parlementaires, comme l'irresponsabilité parlementaire (liberté d'expression) et l'inviolabilité parlementaire (immunité d'arrestation)
- la liberté d'opinion politique, y compris la protection contre tout « mandat impératif » et le droit de quitter un parti pour devenir membre d'un autre parti
- le droit de saisine de la Cour constitutionnelle

56. Tous les parlementaires ne jouissent pas de l'ensemble de ces droits et compétences, qui ne sont pas systématiquement absolus. Certains représentent des droits fondamentaux, comme le droit de vote, tandis que d'autres sont plus relatifs et donnent souvent lieu à des exceptions justifiées par un souci d'efficacité. Ainsi, le droit d'intervenir dans le débat est d'ordinaire strictement réglementé et, dans bien des pays, accordé uniquement aux groupes parlementaires et non à chaque parlementaire. Bien que le droit de prendre part aux travaux des commissions parlementaires existe dans de nombreux pays, le parlementaire a rarement, voire jamais, le droit de choisir une commission. Certains droits ne correspondent pas systématiquement à des obligations imposées à autrui ; ainsi, un parlementaire peut avoir le droit de poser une question à un ministre, mais ce dernier n'est pas nécessairement tenu de lui répondre.

57. La plupart des parlements européens reconnaissent à chacun de leur parlementaire un droit d'initiative politique, qui comprend un droit d'initiative législative et le droit de poser des questions. L'opposition peut ainsi inscrire un point à l'ordre du jour, même si le droit d'obtenir l'adoption de sa proposition ne lui est pas assuré. Dans l'immense majorité des parlements européens, chaque parlementaire dispose d'un droit général d'initiative législative, qui est

parfois limité pour certains types précis de propositions, dont le dépôt est réservé aux groupes parlementaires ou à une minorité définie de députés²⁵.

58. Une tradition parlementaire commune à l'Europe accorde aux parlementaires une protection spéciale, ou « immunité », habituellement garantie par la Constitution. Elle consiste en un degré particulier de liberté d'expression (irresponsabilité), mais peut également prévoir une immunité plus ou moins importante à l'égard des poursuites civiles et/ou pénales. Ces dispositions sont applicables sous la forme à la fois d'une protection collective accordée au Parlement en tant qu'institution et d'une protection individuelle dont bénéficie tout parlementaire contre l'exécutif, le pouvoir législatif ou la majorité parlementaire, comme l'a souligné la Commission de Venise dans son « Rapport sur le régime des immunités parlementaires » de 1996²⁶.

59. La Commission de Venise a procédé à l'évaluation d'un autre droit fondamental reconnu à tout parlementaire : la liberté de ne pas être soumis à un « mandat impératif » et la faculté de se forger librement une opinion, voire de faire allégeance à un autre parti. Dans un avis de 2009, la Commission a souligné l'importance de la liberté et de l'indépendance du mandat des parlementaires et a estimé que

[...] la déchéance de la qualité de représentant pour cause de changement d'affiliation politique est contraire au principe d'un mandat libre et indépendant. Même si le but recherché par ce type de mesures (à savoir, empêcher les élus de « vendre » leur mandat au plus offrant) peut être considéré avec une certaine bienveillance, le principe constitutionnel fondamental qui interdit le mandat impératif, ou toute autre pratique visant à priver un représentant de son mandat, doit prévaloir en tant que clé de voûte du constitutionnalisme démocratique européen.²⁷

60. Dans la plupart des parlements démocratiques, les droits attachés à chaque parlementaire représentent une part importante du fondement et de la protection juridiques de l'opposition parlementaire. La Commission de Venise est en principe favorable au fait de reconnaître à chaque parlementaire, en lui donnant les moyens d'agir, la qualité de clé de voûte des procédures parlementaires démocratiques.

4.3.2 Protection et statut juridiques des groupes parlementaires (factions)

61. Avec l'émergence des partis politiques modernes dans l'Europe du XXe siècle, les groupes parlementaires (factions) sont devenus depuis longtemps la principale entité concrète de la procédure parlementaire. La plupart des régimes parlementaires reconnaissent officiellement cette situation dans leur Constitution ou, tout au moins, dans le Règlement de leur Parlement, qui régit bien souvent un certain nombre de questions en utilisant les groupes parlementaires

²⁵ Cf. « Rapport sur l'initiative législative » de décembre 2008, CDL-AD(2008)035.

²⁶ CDL-INF(96)7. L'immunité parlementaire en tant que telle n'est pas protégée par la Convention européenne des droits de l'homme, mais la Cour a été amenée dans plusieurs affaires à apprécier la portée de ces dispositions par rapport à d'autres droits fondamentaux, notamment le droit à un jugement équitable garanti par l'article 6 ; voir, par exemple, *Kart c. Turquie*, 3 décembre 2009 (8917/05). Voir plus loin la partie 4.6.

²⁷ Cf. « Rapport sur le mandat impératif et les pratiques similaires », CDL-AD(2009)027, paragraphe 39. L'interdiction constitutionnelle du mandat impératif existe en Andorre, article 53 ; en Arménie, article 66 ; en Croatie, article 74 ; en France, article 27 ; en Allemagne, article 38.1 ; aux Pays-Bas, article 67 ; en Italie, article 67 ; en Lituanie, article 59, qui mentionne l'absence de restrictions imposées aux parlementaires par d'autres mandats ; en Roumanie, article 69 ; en Espagne, article 67.2. Voir également CDL-EL(2009)005 paragraphes 11-12. L'article 2 du Règlement du Parlement européen en offre un autre exemple intéressant, puisqu'il dispose que les parlementaires exercent leur mandat indépendamment, ne sont soumis à aucune instruction et ne reçoivent pas mandat contraignant.

comme entité de base²⁸. C'est habituellement le cas des droits procéduraux de participation, comme le fait d'être représenté au sein des commissions et des autres organes parlementaires, le droit de demander la tenue d'un débat, le temps de parole accordé dans un débat et d'autres encore. Ces dispositions font rarement une distinction entre le parti au pouvoir et l'opposition, mais sont particulièrement importantes pour cette dernière et tiennent lieu de droits et de compétences reconnus aux minorités.

62. Dans la mesure où la procédure parlementaire est fixée sur la base de l'existence de partis, les critères de constitution d'un groupe parlementaire prennent de l'importance. Certains parlements imposent un nombre minimal de parlementaires, ce qui peut poser problème aux petits partis de l'opposition qui détiennent uniquement quelques sièges. La fixation d'un seuil élevé pour la constitution d'un groupe parlementaire peut être problématique pour la démocratie²⁹.

63. Le principe de la *représentation proportionnelle* – dans les commissions parlementaires, pour l'attribution des diverses fonctions, la fixation du temps de parole, la répartition des moyens administratifs et financiers et dans d'autres domaines encore – revêt une importance particulière pour les groupes parlementaires de l'opposition. Ce principe est garanti par la plupart des parlements, de façon plus ou moins rigoureuse. Certains parlements appliquent cette règle de proportionnalité à toutes les attributions importantes, tandis que d'autres les limitent à certaines d'entre elles.

64. La reconnaissance officielle du principe de représentation proportionnelle varie également considérablement d'un pays à l'autre. La Constitution de quelques pays la prévoit expressément. C'est le cas de l'article 52 de la Constitution danoise, qui ordonne que « les dispositions du règlement so[ie]nt libellées de manière à garantir la participation de chaque groupe de partis politiques à l'ensemble des activités de l'Assemblée, à proportion du nombre de ses membres »³⁰. Dans d'autres systèmes parlementaires, il arrive que ce principe soit uniquement réglé à un échelon inférieur, généralement par le Règlement, voire pas du tout, tout en demeurant admis comme un « usage » que la majorité respecte habituellement³¹.

65. Plusieurs points des nouvelles lignes directrices de l'APCE sur les droits de l'opposition, énoncées dans la Résolution 1601 (2008), portent sur la représentation proportionnelle, dont ceux-ci :

²⁸ La Constitution mentionne parfois les groupes parlementaires ; c'est le cas de l'article 180 de la Constitution portugaise ou de l'article 73 de la Constitution chypriote, qui ordonne que « tout parti politique représenté au moins par 12 % du nombre total de députés de la Chambre des députés peut former un groupe parlementaire et être reconnu comme tel ». Mais, le plus souvent, les Constitutions nationales ne règlent pas le statut des groupes parlementaires, qui relève alors du Règlement du Parlement.

²⁹ Le Règlement du Parlement européen de l'Union européenne confère aux groupes parlementaires un statut solide et exige qu'un « groupe politique » se compose de députés élus dans plusieurs États membres et qu'il soit constitué par « affinités politiques ». Cette disposition a été contestée en 1999 par un certain nombre de parlementaires indépendants, qui souhaitaient former un groupe parlementaire « technique » dans un souci d'efficacité, même s'ils n'avaient pas la même affiliation politique. Leur demande a été rejetée par la plénière et ce refus a été confirmé par le Tribunal de première instance, cf. Martinez et De Gaulle c. Parlement européen, affaire T-222/99, T-327/99 et T-329/99, arrêt du 2 octobre 2001, recueil de la CJCE 2001 p. II-02823.

³⁰ Voir également l'article 55 de la Constitution autrichienne : « le Conseil national élit tous ceux de ses membres qui composent ses principales commissions selon le principe de la représentation proportionnelle ».

³¹ En Norvège, le principe de la représentation proportionnelle est uniquement énoncé par le Règlement du Parlement, qui peut être officiellement modifié par la majorité à tout moment. Dans la pratique toutefois, ce principe est protégé par un usage bien établi et la limite politique permettant de refuser la représentation proportionnelle à un groupe parlementaire est extrêmement élevée. Cela ne signifie pas que la chose soit impossible. Elle s'est produite en 1948, lorsque la procédure parlementaire de consultation du gouvernement sur les questions relatives aux affaires étrangères et à la sécurité a été contournée pour maintenir à l'écart l'important groupe parlementaire communiste prosoviétique, afin qu'il n'ait pas accès aux informations sensibles communiquées aux autres partis de l'opposition.

CDL-AD(2010)025

- le temps de parole durant les séances plénières doit être alloué au moins en fonction du poids de chacun des groupes politiques [...] (2.2.9)
- les présidences des commissions générales/permanentes doivent être réparties entre les groupes politiques suivant le principe de la représentation proportionnelle [...] (2.5.1)
- toute commission, permanente ou non, doit être composée sur la base de la représentation proportionnelle (2.5.2)

66. La Commission conclut que les groupes parlementaires constituent une entité de base importante dans la procédure parlementaire démocratique et souscrit au principe de la représentation proportionnelle, qu'elle considère comme un élément essentiel à la garantie des droits de l'opposition et des minorités.

4.3.3 Protection et statut juridiques des minorités qualifiées

67. En vertu d'un grand principe de la vie parlementaire, les décisions sont prises par un vote à la majorité simple. Ce principe souffre cependant deux exceptions : premièrement, les dispositions qui exigent l'adoption d'une décision à la *majorité qualifiée* ; deuxièmement, les dispositions qui reconnaissent un pouvoir décisionnel à une *minorité qualifiée*. Ces deux catégories sont certes liées, mais présentent des différences. Le principe de la majorité qualifiée confère à la minorité un pouvoir négatif de blocage des décisions, utilisé le plus souvent pour des décisions qui présentent une importance particulière, comme la modification de la Constitution et la délégation de souveraineté, notamment. Le principe de la minorité qualifiée, à l'inverse, reconnaît à la minorité une compétence positive d'initiative et d'adoption d'une décision. Il concerne surtout les questions de procédure ou les questions liées à la surveillance et à l'examen pratiqués par le Parlement³².

68. Les dispositions parlementaire relatives à la majorité ou à la minorité qualifiée confèrent certes des droits et des compétences à l'opposition, mais uniquement aux groupes parlementaires de l'opposition qui atteignent une certaine dimension. Il arrive qu'un grand parti de l'opposition compte lui-même suffisamment de parlementaires pour exercer cette compétence, mais il est également possible qu'aucun groupe parlementaire ne parvienne seul au nombre de parlementaires requis et qu'une coopération entre plusieurs groupes de l'opposition soit indispensable.

69. Les dispositions parlementaires relatives à la minorité qualifiée prévoient, soit un nombre particulier de parlementaires, par exemple 10 ou 20, soit une proportion du nombre total de parlementaires, par exemple 1/5, 1/4 ou 1/3, en session plénière ou en commission. Le seuil exact est souvent le fruit d'une appréciation attentive ; il vise à parvenir à un juste équilibre entre la prééminence de la majorité et les intérêts jugés légitimes de la minorité, tout en tenant compte de la culture et de la situation politiques nationales.

70. Les dispositions qui confèrent aux minorités parlementaires qualifiées des droits et des compétences sont relativement répandues en Europe, bien qu'elles ne correspondent pas à un type précis ni à un modèle commun. La plupart des exemples concernent les questions connexes, comme le droit de demander la tenue d'une session ou d'un débat, le droit d'interpellation, le droit de déposer certains types de demandes et d'autres encore. Ces dispositions figurent d'ordinaire dans le Règlement du Parlement national, mais il arrive qu'elles soient prévues par la Constitution ou par la loi³³.

³² Les dispositions applicables à la minorité qualifiée sont quelquefois désignées comme les « dispositions relatives à la sous-majorité ». Pour une analyse des raisons qui motivent ces dispositions, voir Adrian Vermeule "Submajority Rules: Forcing Accountability upon Majorities", document de travail de 2004 de la Faculté de droit de Chicago.

³³ Par exemple, dans la Constitution turque, l'interpellation doit être demandée par au moins 20 députés ou par un groupe parlementaire ; l'article 72 de la Constitution de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » fixe ce

71. Les dispositions qui imposent de prendre la décision de clore les débats à la majorité qualifiée offrent un autre exemple de droit de la minorité qualifiée, qui permet à une minorité d'une certaine importance de retarder ou de bloquer la procédure parlementaire en faisant traîner les débats (« obstructionnisme »)³⁴.

72. Dans certains parlements, une minorité qualifiée peut avoir la faculté de *reporter* les décisions prises par la majorité, par exemple en demandant la tenue de débats supplémentaires ou une période de réflexion. L'article 41 de la Constitution danoise permet à une minorité des 2/5 des parlementaires de demander que le troisième et dernier débat consacré à l'examen d'un projet de loi soit reporté de 12 jours, de manière à permettre à la minorité d'engager un débat public.

73. Les droits de la minorité qualifiée sont énoncés dans les dispositions générales de la procédure parlementaire ou dans des procédures spéciales prévues pour des questions précises et le plus souvent dans la procédure de *contrôle et d'examen parlementaire* de l'exécutif. Il existe ainsi quelques exemples dans lesquels un pourcentage minoritaire précis de parlementaires est habilité à prendre des décisions, notamment pour la tenue d'un débat ou la création d'une commission d'enquête. L'article 44 de la Constitution allemande, par exemple, reconnaît à un quart des parlementaires le droit de demander la formation d'une commission parlementaire d'enquête. Un tiers des membres de la commission de contrôle du parlement norvégien peuvent ouvrir une enquête et organiser des auditions publiques. Dans sa Résolution 1601 (2008), l'APCE préconise l'attribution de droits de minorité qualifiée à un quart des parlementaires dans un certain nombre de dispositions en matière de surveillance, de contrôle et d'examen. La partie 5.3 abordera ce point de façon plus approfondie.

74. La faculté reconnue à une minorité qualifiée de parlementaires de saisir la Cour constitutionnelle nationale ou les autres institutions de ce type d'une demande de contrôle de la constitutionnalité des actes législatifs et d'autres actes de la majorité représente une autre compétence largement répandue. Ce point sera traité plus amplement dans la partie 5.5.

75. Les dispositions les plus fréquentes qui prévoient le recours à la majorité qualifiée dans les parlements européens sont celles qui concernent la *modification de la Constitution*, qui exige, la plupart du temps, la prise d'une décision à la majorité qualifiée des parlementaires. Le seuil le plus courant est celui de la majorité des 2/3, mais il arrive qu'il soit fixé aux 3/5, 3/4 et 5/6³⁵. Ces dispositions confèrent en effet à une minorité (opposition) d'une certaine importance un droit de veto parlementaire. Pour de plus amples informations à ce sujet, voir la partie 5.4.

76. La Commission de Venise estime que les dispositions parlementaire relatives à la majorité ou à la minorité qualifiée constituent un instrument capable de protéger efficacement et légitimement les intérêts de l'opposition et des minorités, à la fois en matière de participation à la procédure, de pouvoirs de contrôle et d'adoption de certaines décisions particulièrement importantes. Parallèlement, cet instrument limite le pouvoir de la majorité démocratiquement

nombre à cinq députés ; l'article 43 de la Constitution tchèque précise qu' « un groupe de 20 députés au moins peut interpellier le gouvernement ou un ministre sur une question qui relève de la compétence du gouvernement ou du ministre » ; enfin, l'article 61 de la Constitution lituanienne prévoit que « lors des sessions du Seimas, le Premier ministre ou un ministre peut être interpellé par un cinquième au moins des députés ».

³⁴ La disposition du règlement du Sénat américain, qui autorise un sénateur ou une série de sénateurs à s'exprimer aussi longtemps qu'ils le souhaitent sur n'importe quel sujet de leur choix, sauf si « trois cinquièmes des sénateurs dûment choisis et ayant prêté serment » (soit 60 %) décident de mettre un terme au débat en demandant sa clôture au titre de l'article XXII du Règlement du Sénat, en offre un exemple bien connu. Elle permet en effet à une minorité des 2/5 du Sénat de faire obstruction aux décisions de la majorité et ce pouvoir a été utilisé (ou la menace de l'utiliser a été brandie) à de nombreuses reprises.

³⁵ La Commission de Venise en a fait l'évaluation dans son « Rapport sur l'amendement constitutionnel » de décembre 2009, CDL-AD(2010)001. Voir plus loin la partie 5.4.

élue et doit par conséquent être utilisé avec circonspection, tout en étant spécialement adapté à la situation constitutionnelle et politique nationale.

4.3.4 Protection et statut juridiques de l'opposition en tant que telle

77. Dans les pays européens, le fait de reconnaître des droits à chaque parlementaire, aux parlementaires et aux minorités qualifiées est de loin le moyen le plus courant de conférer des droits formels à l'opposition parlementaire. Les dispositions qui octroient des droits juridiques à « l'opposition » en tant que telle sont plus rares, bien qu'il en existe certains exemples.

78. L'attribution de droits formels à l'opposition en tant que telle est avant tout une notion applicable aux parlements du type de celui de Westminster, c'est-à-dire fondés sur un scrutin majoritaire uninominal qui favorise un système comportant uniquement deux grandes factions parlementaires : le parti au pouvoir et « l'opposition ». Cette situation est parfois soulignée dans la tradition britannique par la désignation de la principale faction parlementaire de l'opposition par un « O » majuscule, voire par la formule « l'Opposition loyale » ou « l'Opposition de Sa Majesté ». Le Parlement britannique comporte ainsi un certain nombre d'usages et de dispositions procédurales fondées sur la notion « d'opposition », par exemple le droit reconnu au chef de l'opposition de poser chaque semaine un certain nombre de questions au Premier ministre et l'usage en vertu duquel les membres de l'opposition président certaines commissions de la Chambre.

79. D'autres parlements européens ont recours, dans une plus ou moins large mesure, à la notion institutionnalisée de « l'opposition » en tant que telle. C'est le cas notamment de Malte, où, conformément à l'article 90 de la Constitution, « un chef de l'opposition est nommé par le Président ». Le Portugal, qui dispose d'une loi spéciale relative à l'opposition, en offre une autre illustration³⁶.

80. En dehors de ces exemples, la mention de « l'opposition » en tant que notion juridique est rare dans les systèmes parlementaires européens. Cela s'explique principalement par le fait que « l'opposition » n'est pas, dans la plupart des parlements, une entité unique, mais qu'elle se compose de groupes parlementaires, parfois nombreux, dont les intérêts, les opinions et les stratégies sont généralement contraires. L'intensité avec laquelle les partis d'opposition s'opposent effectivement au gouvernement peut également varier, puisque certains le soutiennent expressément ou tacitement, de manière générale ou au cas par cas, tandis que d'autres adoptent une attitude d'opposition frontale et permanente. Il est par conséquent impossible ou du moins peu constructif d'accorder une protection juridique en bloc aux groupes parlementaires envisagés comme un ensemble. Et le fait d'accorder à l'un ou à plusieurs d'entre eux (par exemple au plus important) un statut particulier et privilégié d'« Opposition » serait contraire au principe d'égalité des parlementaires et pourrait être mal ressenti par les autres.

81. Dans son « Avis sur le projet de loi relatif à l'opposition parlementaire en Ukraine »³⁷ de juin 2007, la Commission de Venise déconseillait l'adoption d'une loi spéciale relative à l'opposition en tant que telle, car elle estimait qu'elle ne correspondait pas au contexte constitutionnel et politique du Parlement ukrainien :

³⁶ Loi n°24/98 du 26 mai 1998. La notion « d'opposition » y est définie à l'article 2 comme une fonction : « l'opposition s'entend comme l'activité de suivi, de contrôle et de critique des lignes directrices politiques adoptées par le gouvernement ». Parmi les droits énumérés par la loi figurent le droit de consultation préalable (article 5), les droits de participation en général (article 6) et en matière législative en particulier (article 7), le droit de faire des déclarations (article 8) et la garantie de la liberté et de l'indépendance des médias (article 9).

³⁷ Cf. CDL-AD(2007)019, adopté en juin 2007, ainsi que l'avis préliminaire antérieur de mars 2007, CDL-AD(2007)015. À la suite de l'avis rendu par la Commission de Venise, le projet de loi a été retiré.

5. Ni l'expression « opposition parlementaire », ni la notion d'« opposition » ne sont actuellement inscrites dans la Constitution ou la législation ukrainiennes. C'est pourquoi la portée des droits et des immunités des députés, qui est définie par la Constitution, la loi sur le statut des députés ukrainiens et le règlement intérieur de la Verkhovna Rada d'Ukraine, ne dépend pas de l'appartenance des députés à tel ou tel groupe parlementaire.

6. De par son caractère particulier de loi générale et sa nature bipolaire résultant des définitions données à l'article 1er, le projet de loi prend comme point de départ une division très nette entre la coalition au pouvoir et l'opposition. L'approbation d'un statut spécial pour l'opposition et son inscription dans une loi spéciale peuvent se concevoir si le but est de renforcer la position politique et institutionnelle du principal parti de l'opposition qui demain, peut devenir majoritaire. Il peut en être ainsi dans les systèmes où le parti majoritaire gouverne et où l'opposition est représentée par le principal parti minoritaire au parlement, qui est prêt à succéder au gouvernement en place une fois que celui-ci a démissionné (modèle de Westminster). Les deux principaux partis politiques se succèdent généralement au pouvoir et dans l'opposition dans un système majoritaire qui est souvent bipolaire.

7. Le Parlement ukrainien s'est caractérisé jusqu'à présent par une pluralité de partis politiques, de blocs et de groupes parlementaires et de députés indépendants. La vie politique et institutionnelle évolue régulièrement, de même que les majorités numériques à la Verkhovna Rada, car les députés changent de partis. Dans ces conditions, la Commission de Venise estime qu'il peut être très difficile, et dans certains cas délicat d'un point de vue de l'interdiction de la discrimination, d'introduire des règles rigides, en particulier lorsque ces dernières tendent à accorder des compétences particulières à certains acteurs politiques au détriment d'autres qui sont tout autant en droit d'intervenir en qualité de représentants des citoyens.

8. Comme la commission l'a déjà signalé dans son avis préliminaire, la rigidité de la procédure choisie pour former et dissoudre l'opposition parlementaire, qui se traduirait par la consolidation de l'adhésion parlementaire et de la loyauté à l'égard d'un groupe majoritaire, suscite des préoccupations car elle peut avoir un effet négatif sur la liberté et l'autonomie du mandat des députés.

82. En France, le Conseil constitutionnel a déclaré le 22 juin 2006 que les dispositions insérées dans le nouvel article 19 du Règlement de l'Assemblée nationale, qui imposent aux groupes parlementaires de faire une déclaration d'allégeance à la majorité ou à l'opposition et, s'ils s'y refusent, de conférer au Bureau de l'Assemblée nationale le pouvoir de décider en la matière, étaient incompatibles avec l'article 4.1 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel a estimé que l'article 19 entraînait une différence de traitement injustifiée au détriment des groupes parlementaires qui se refusent à proclamer une telle allégeance, puisque cette déclaration d'allégeance avait un certain nombre de conséquences sur le droit de participer à diverses activités de contrôle parlementaire. Cette proposition était contraire à la Constitution, car elle s'apparenterait à une « différence injustifiée » de traitement des divers groupes politiques³⁸.

83. En Norvège, le Parlement a examiné et, dans une certaine mesure, adopté en 2009 plusieurs propositions visant à renforcer les droits de la minorité parlementaire, mais sans employer la notion d'« opposition »³⁹.

³⁸ Voir le résumé et le texte intégral de la décision in CODICES, FRA-2006-2-005.

³⁹ Cf. le rapport de commission n°235 (2008-2009) du Parlement norvégien (Storting).

84. Bien que l'institutionnalisation formelle de l'« Opposition » en tant qu'entité unique ne soit pas à conseiller dans les parlements dont la tradition ne correspond pas à celle de Westminster, cela ne signifie pas que le terme d'« opposition » ne puisse être utilisé de manière constructive lors de l'examen de la procédure parlementaire. Dans les lignes directrices énoncées par la Résolution 1601(2008), l'Assemblée parlementaire évoque de façon cohérente les droits dont devraient disposer les « membres de l'opposition ». La plus grande partie du texte repose sur l'idée que tous les parlementaires disposent de ces droits, mais qu'il est particulièrement important de le souligner à propos de ceux de l'opposition. Il est également utile d'évoquer certaines fonctions parlementaires dont « l'opposition » devrait être particulièrement soucieuse, comme les activités de contrôle et d'examen, que les parlementaires de la majorité gouvernementale n'exerceront pas avec les mêmes motivations.

85. En France, le nouvel article 51-1 de la Constitution (ajouté en 2008) prévoit que le règlement des deux assemblées du Parlement « reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires ». Une disposition de l'article 48 (5) confère aux « groupes d'opposition » le droit d'arrêter, un jour de séance par mois, l'ordre du jour. En dehors de ces deux éléments, les droits et compétences sont associés aux groupes parlementaires et aux minorités qualifiées, mais pas à « l'opposition » en tant qu'entité juridique.

86. Il arrive que des parlements réservent, conformément à un principe ou un usage, certaines fonctions aux membres de l'opposition, comme c'est le cas au Royaume-Uni et en Norvège⁴⁰. Cela vaut en particulier pour la présidence des commissions chargées du contrôle et de l'examen des activités du gouvernement, en vertu de l'idée qu'on peut compter avant tout sur les partis de l'opposition pour exercer la fonction de contrôle parlementaire de l'exécutif⁴¹. Il est cependant d'usage dans certains systèmes politiques que les parlementaires du parti au pouvoir puissent contrôler de façon rigoureuse le gouvernement.

4.4 Le degré et la forme juridiques de la protection

87. L'étendue de la défense des intérêts de l'opposition et des minorités parlementaires par des dispositions formelles dépend non seulement de leur contenu, mais également du niveau auquel elles se situent dans la hiérarchie des normes. En règle générale, lorsqu'un intérêt de la minorité est uniquement réglé à un niveau qui peut être modifié par un simple vote à la majorité, il ne bénéficie guère d'une excellente protection formelle. Son véritable degré de protection peut néanmoins être plus élevé, car il existe bien souvent des normes et des usages tacites qui empêchent la majorité de modifier la règle du jeu. Mais lorsque l'opposition a véritablement besoin d'une protection des minorités, elle ne peut pas systématiquement se contenter de la retenue dont la majorité consent à faire preuve.

88. En règle générale, il convient que les dispositions essentielles qui portent sur les droits de l'opposition et des minorités parlementaires soient de préférence réglées sous une forme que la majorité ne puisse altérer ou modifier arbitrairement, tout au moins immédiatement.

⁴⁰ À Malte, par exemple, la fonction de vice-président est traditionnellement réservée à un membre de l'opposition.

⁴¹ Dans sa Résolution 1601(2008), paragraphe 2.5.1, l'Assemblée recommande que l'opposition préside l'ensemble des « commissions responsables du contrôle de l'action gouvernementale, telles que les commissions en charge du budget et des finances, du contrôle des comptes ou de la surveillance des services secrets et de sécurité ». La Résolution va ici assez loin, par rapport à la situation habituelle des parlements nationaux. Cet exemple illustre également les difficultés du droit constitutionnel comparé. Dans bien des pays, les commissions parlementaires chargées du budget et des finances ne sont en effet pas considérées comme de simples commissions de « contrôle ». La commission permanente des finances (Finanskomiteen) du Parlement norvégien, par exemple, n'est pas envisagée comme une commission de contrôle, mais au contraire comme une commission dotée d'un pouvoir décisionnel considérable. Elle est donc traditionnellement présidée par un parlementaire membre d'un parti du gouvernement, contrairement à la commission permanente de contrôle (Kontrollkomiteen), habituellement présidée par l'opposition en vertu d'un usage tacite.

89. Si l'on procède à une analyse comparative des dispositions nationales relatives à la protection juridique des intérêts de l'opposition et des minorités parlementaires, on constate que celles-ci revêtent diverses formes et se situent à tous les niveaux de la hiérarchie des normes :

- la Constitution
- la loi
- le Règlement du Parlement
- une coutume ou un usage tacite

90. Comme nous l'avons souligné, on peut considérer qu'un certain nombre de dispositions habituellement présentes dans les Constitutions nationales protègent indirectement le rôle de l'opposition politique en général et de l'opposition parlementaire en particulier. Cela vaut à la fois pour les droits fondamentaux et pour les dispositions relatives aux rouages et aux procédures de l'État, que la majorité est tenue de respecter même si elle préférerait n'en rien faire. La quasi-totalité des Constitutions comportent également des dispositions applicables aux modifications constitutionnelles, qui exigent un vote parlementaire à la majorité qualifiée et octroient par conséquent à la minorité (l'opposition) un droit de veto.

91. Les dispositions qui règlent plus explicitement les droits de l'opposition ou des minorités parlementaires ne sont pas si fréquentes dans les Constitutions nationales, bien que celles-ci en comportent habituellement. Leur existence dépend avant tout du degré de précision de la Constitution et notamment de la mesure dans laquelle la procédure parlementaire est réglée par la Constitution. La plupart des dispositions constitutionnelles se contentent de définir les éléments les plus essentiels de la vie parlementaire et laissent à une loi spéciale relative au Parlement, ou plus souvent au Règlement adopté par le Parlement lui-même, le soin d'en préciser les détails. Cela signifie que la plupart des questions relatives aux droits de l'opposition ne sont en principe pas consacrées par la Constitution.

92. La question de l'immunité parlementaire des députés, que nous aborderons plus loin dans la partie 5.6, est réglée à l'échelon constitutionnel dans la plupart des pays européens. Quant aux autres dispositions relatives aux droits de l'opposition et de la minorité, elles semblent varier considérablement d'une Constitution nationale à une autre. Certaines Constitutions accordent par exemple aux parlementaires un droit d'interpellation⁴², mais ce point est régi par le Règlement dans la majorité des pays. Seules quelques Constitutions mentionnent expressément la notion d'« opposition » en tant que telle⁴³. Le principe de la représentation proportionnelle dans la procédure parlementaire est protégé par quelques Constitutions, comme la Constitution danoise dans son article 52, mais il est le plus souvent énoncé uniquement dans le Règlement, si tant est qu'il le soit.

93. Il semble que la loi ordinaire soit rarement utilisée pour régler la situation de l'opposition et des minorités parlementaires. Certains pays disposent cependant d'une loi spéciale relative au Parlement, comme « l'ex-République yougoslave de Macédoine », qui peut intégrer, dans une

⁴² Par exemple les Constitutions arménienne (article 80), autrichienne (article 52.3), chypriote (article 73), finlandaise (article 37) et ukrainienne (article 134).

⁴³ La Constitution portugaise est au nombre de celles-là ; son article 114 indique que « le droit d'opposition démocratique des minorités est reconnu aux conditions fixées par la présente Constitution et par la loi ». L'article 51.1 de la Constitution française précise que « le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires ». La récente réforme de 2008 de la Constitution française, qui visait notamment à renforcer les pouvoirs du Parlement, a également inséré à l'article 48.3 une dispositions en vertu de laquelle un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires.

certaine mesure, les droits de l'opposition et des minorités. Il existe au Portugal une loi spéciale sur l'opposition en tant que telle⁴⁴.

94. La plupart des dispositions qui régissent les droits de l'opposition et des minorités parlementaires figurent dans le Règlement des parlements nationaux. C'est là une situation bien naturelle, qui traduit l'autonomie procédurale du Parlement, principe fondamental admis par la majorité des systèmes constitutionnels. L'inconvénient, du point de vue de la minorité, est que ce règlement est d'ordinaire adopté à la majorité simple et peut par conséquent être modifié de même, ce qui assure une faible protection formelle aux intérêts des minorités.

95. Ce n'est cependant pas systématique. Dans certains pays, la Constitution ordonne que le Règlement du Parlement soit adopté à la majorité qualifiée. C'est par exemple le cas de l'Autriche, où, en vertu de l'article 30 de la Constitution, « la loi fédérale relative au règlement intérieur permanent du Conseil national peut uniquement être adoptée en présence de la moitié des députés et à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés ». Selon l'article 8, alinéa 6, de la Constitution suédoise, le Règlement du Parlement (*Riksdagsordningen*) peut uniquement être modifié, soit conformément à la procédure applicable aux modifications constitutionnelles, soit à la majorité des trois quarts des parlementaires⁴⁵.

96. La Commission est d'avis que le Règlement du Parlement devrait de préférence être régi de telle sorte qu'il soit difficile d'écarter à la majorité simple les intérêts légitimes des groupes politiques minoritaires.

97. Dans la plupart des parlements, le Règlement écrit est complété par des normes et des usages tacites. Ils représentent parfois une grande part des normes procédurales, comme c'est le cas des « us et coutumes » du Parlement britannique, dont plusieurs sont rédigés sous forme de « règlement intérieur permanent »⁴⁶. Même en cas d'adoption par un Parlement d'un règlement détaillé, ce dernier est souvent complété, voire modifié par une coutume tacite, qui peut avoir une grande importance pour la situation réelle des minorités parlementaires. Les parlements parvenus à une certaine maturité démocratique ont ceci de commun que les intérêts de l'opposition et des groupes minoritaires sont souvent bien mieux respectés du fait de la coutume et de l'usage qu'en raison du contenu de dispositions formelles, comme le soulignent March et Olsen :

« Au-delà des dispositions spécifiques, la démocratie suppose que l'autorité légitime respecte une éthique de retenue volontaire, survivance résiduelle d'un principe d'humilité démocratique. [...] Les majorités cèdent volontiers aux minorités dans certains cas. Elles ne sont pas censées tirer parti ou ne tirent pas réellement parti de tous les avantages que leur offrent les dispositions en vigueur⁴⁷ ».

98. Le fait que les intérêts de l'opposition et des minorités parlementaires soient formellement protégées par les dispositions du Règlement ne signifie pas automatiquement que l'opposition aura la possibilité de recourir à un contrôle juridictionnel en cas de litige. Il n'existe, dans bien des pays, aucun moyen procédural d'obtenir un règlement juridictionnel des litiges portant sur

⁴⁴ Loi n°24/98 du 26 mai 1998.

⁴⁵ On trouve une autre variante au Danemark et en Norvège, où les règlements sont adoptés par les parlements à la majorité simple, mais avec des dispositions qui précisent qu'il ne peut être dérogé à un point particulier du règlement, sauf par un vote à la majorité qualifiée (3/4 des parlementaires au Danemark, 2/3 en Norvège). En d'autres termes, la majorité parlementaire est à tout moment libre de modifier le règlement dans son ensemble, mais ne peut y déroger sur des points précis. Il n'est pas précisément logique que la majorité s'impose ce type de contrainte, mais le système fonctionne assez bien en pratique et offre un degré élevé de protection réelle des intérêts de l'opposition et des minorités.

⁴⁶ On peut en trouver un certain nombre sur <http://www.parliament.uk/about/how/role/customs.cfm>

⁴⁷ Cf. March et Olsen, *Democratic Governance* (1995) p. 127.

l'interprétation et l'application du Règlement du Parlement ; cette possibilité serait d'ailleurs par principe jugée contraire à l'indépendance procédurale et à l'autonomie du Parlement.

99. D'autres systèmes constitutionnels prévoient une voie de recours. La Constitution allemande comporte, dans son article 93.1, une procédure spéciale de recours devant le Tribunal constitutionnel fédéral, intitulée « *Organstreitverfahren* ». L'article 148 de la constitution turque permet un contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des dispositions de la procédure parlementaire (règlement intérieur permanent). En France, le Conseil constitutionnel s'est prononcé à plusieurs reprises sur les dispositions de la procédure des deux assemblées du Parlement⁴⁸. De même, la Cour constitutionnelle hongroise a vérifié en 2006 la constitutionnalité des dispositions relatives à la durée des séances et au temps de parole des parlementaires. Deux juges ont exprimé à cette occasion une opinion dissidente contraire à celle de la majorité, qui soulignait que les dispositions du règlement intérieur permanent relatives au droit de prendre la parole n'assuraient pas une protection suffisante des minorités⁴⁹.

100. Il n'existe aucun modèle européen commun de réglementation des droits de l'opposition et des minorités parlementaires et la Commission de Venise ne juge pas nécessaire ni utile de chercher à en établir un. La Commission souhaite toutefois souligner que, si l'on y regarde de plus près, la plupart des Constitutions nationales protègent implicitement et indirectement l'opposition bien mieux qu'on ne pourrait le croire au premier abord. La Commission estime en outre que le plus important n'est pas la forme que prend cette protection, mais le fait que les conditions juridiques essentielles à l'existence d'une opposition parlementaire effective soient protégées de telle sorte qu'elles ne puissent être ignorées ou écartées, sur un coup de tête, à la majorité simple.

5. Dispositions régissant l'opposition ou les minorités parlementaires

5.1 Introduction

101. La présente étude a jusqu'ici principalement examiné les aspects juridiques et techniques de la réglementation du rôle de l'opposition parlementaire – de manière directe ou indirecte, en utilisant différents types de sujets juridiques et divers degrés de la hiérarchie des normes. Or, une autre question se pose, plus matérielle celle-là : quels sont les droits et compétences essentiels de l'opposition et des minorités qui sont ou devraient être juridiquement garantis ?

102. Le premier principe de toute démocratie parlementaire est que les décisions se prennent à la majorité des voix. Il convient toutefois que la minorité ait systématiquement la possibilité d'y prendre part. La plupart des dispositions relatives à l'opposition et aux minorités parlementaires sont par conséquent de nature procédurale. Parfois, les minorités ont pourtant plus qu'un simple droit de participation et il arrive même qu'elles aient la compétence d'adopter des décisions essentielles, ou tout au moins d'influer sur elles.

103. La doctrine fait parfois une distinction entre pouvoir positif et pouvoir négatif. Le pouvoir positif d'adopter des décisions devrait, dans une démocratie, appartenir à la majorité élue. Mais la minorité (opposition) peut se voir conférer, dans une certaine mesure, un *pouvoir négatif* d'examiner, de contrôler, de retarder, voire de bloquer l'exercice du pouvoir de la majorité. La notion de « pouvoir négatif » est un outil utile pour comprendre comment les intérêts de l'opposition et des minorités peuvent ou devraient être réglementés.

⁴⁸ Voir CODICES 2006-2-005, CODICES 1990-S-001, CODICES 1995-3-010.

⁴⁹ Pour le résumé et le texte intégral de la décision, voir CODIDES, HUN-2006-1-001.

104. Il n'est guère facile de trouver le juste équilibre entre la prééminence de la majorité démocratique et le respect des droits et intérêts légitimes de l'opposition et des minorités – ainsi qu'entre pouvoir positif et pouvoir négatif – qui repose dans une large mesure sur la culture politique et constitutionnelle nationale. Il n'existe pas de formule unique et générale, encore moins de norme européenne commune précise. Mais on retrouve un ensemble de points communs. À y regarder de plus près en effet, il semble que la plupart des systèmes parlementaires européens comportent certaines catégories essentielles de dispositions dans lesquelles figurent les droits particuliers de l'opposition ou des minorités :

- les dispositions qui garantissent la participation des minorités à la procédure parlementaire (5.2)
- les dispositions qui confèrent à une minorité des droits spéciaux de contrôle et d'examen de la politique gouvernementale (5.3)
- les dispositions qui confèrent à une minorité un droit de blocage ou de report des décisions de la majorité (5.4)
- les dispositions qui confèrent à une minorité le droit de demander le contrôle de la constitutionnalité des lois (5.5)

105. Ces dispositions reconnaissent à l'opposition et aux minorités parlementaires des droits et des compétences. À cela s'ajoutent les dispositions qui protègent les partis et les parlementaires de l'opposition contre toute forme de persécution et d'abus (5.6).

5.2 La participation à la procédure parlementaire

106. L'idée première d'un Parlement est celle d'une assemblée représentative, censée refléter des opinions différentes et discuter : le mot même de « parlement » signifie en français discussion. Bien que la prise de décision à la majorité en soit un principe fondamental, cette majorité ne constitue pas à elle seul le Parlement. En tant qu'institution, le Parlement se compose de l'ensemble des députés, qui ont tous le droit et le devoir de prendre part à la procédure parlementaire, qu'ils appartiennent à la majorité ou à la minorité. Il n'est dès lors guère surprenant que la plupart des dispositions relatives aux parlementaires, aux groupes parlementaires, aux minorités qualifiées et (plus rarement) à « l'opposition » concernent les questions de *procédure*, qui garantissent les droits de *participation*, et non de décision, des minorités.

107. Cette situation peut se résumer comme suit : « la procédure parlementaire repose sur le principe selon lequel il importe que la minorité s'exprime et que la majorité décide »⁵⁰. Il importe que la minorité s'exprime, dans le sens où elle devrait avoir le droit de participer à la procédure, aux travaux des commissions et au débat. Mais lorsque le vote a lieu, ce n'est pas la minorité qui l'emporte. Le débat aura éventuellement permis d'améliorer l'issue du vote et, quand ce ne serait pas le cas, la participation de l'opposition aura au moins accru la publicité et la transparence du processus politique, tout en renforçant sa légitimité et l'obligation de rendre des comptes.

108. Il importe également que la minorité ait son mot à dire dans la fixation de l'ordre du jour, c'est-à-dire dans le choix des points à débattre, de la date des débats, de la durée des débats et d'autres éléments encore. La fixation de l'ordre du jour par la seule majorité, qui autoriserait uniquement les débats qui lui conviennent et qui reporterait ou entraverait les autres, ne garantirait en effet pas le caractère effectif et légitime de la démocratie parlementaire.

109. Il existe, dans la plupart des parlements nationaux, de nombreuses dispositions du Règlement qui garantissent la participation à la procédure de chaque parlementaire, des groupes parlementaires, des minorités qualifiées ou de « l'opposition » en tant que telle.

⁵⁰ Cf. Philip Laundry, *Parliaments in the Modern World* (1989) p. 95.

110. L'égalité des parlementaires représente un principe fondamental de la procédure parlementaire, certes rarement énoncé expressément par les Constitutions nationales, mais qui ressort néanmoins souvent de leur interprétation. Comme nous l'avons dit, le Parlement est une institution composée de parlementaires élus, dont la principale entité juridique est le parlementaire et qui repose sur l'idée que chacun d'eux devrait avoir les mêmes droits et obligations, indépendamment de son appartenance au parti au pouvoir ou à l'opposition.

111. Ce principe d'égalité est proclamé par la Résolution 1601 (2008) de l'Assemblée parlementaire : « L'égalité de traitement des parlementaires, 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 ». La Commission de Venise, quant à elle, a également rappelé dans son Code de bonne conduite en matière de partis politiques la nécessité de respecter le principe de l'égalité⁵¹.

112. En droit de l'Union européenne, le principe de l'égalité des membres du Parlement européen a été reconnu sur le plan judiciaire par le Tribunal de première instance, qui a conclu en 2001 que « ce principe ne saurait admettre que des députés, qui ont été démocratiquement investis d'un mandat parlementaire, voient les conditions d'exercice de ce mandat, du fait de leur non-appartenance à un groupe politique, affectées dans une mesure qui excède ce qui est nécessaire à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis par le Parlement à travers sa structuration en groupes politiques »⁵².

113. La limitation du principe d'égalité des parlementaires est admissible par souci d'efficacité, car il serait bien souvent impossible d'adopter des décisions au sein d'une assemblée dont tous les membres sont titulaires d'un droit égal de participation procédurale. Le principe de l'égalité des parlementaires est par conséquent habituellement complété par un principe de représentation et de participation proportionnelles par groupes parlementaires.

114. Plusieurs questions ayant trait à des droits plus concrets et plus précis de participation à la procédure, qui correspondent aux nombreuses fonctions et procédures d'un Parlement moderne, méritent notre attention. La Résolution 1601 (2008) en est la traduction ; l'Assemblée parlementaire y énumère une liste complète et détaillée des droits procéduraux qu'il convient de garantir aux membres de l'opposition. Ces principaux droits sont les suivants :

- participation à la fonction de « surveillance, vérification et contrôle », grâce à un certain nombre de droits procéduraux précisés (2.2.1 à 2.2.9)
- participation à l'organisation des travaux législatifs (2.3.1 et 2.3.2)
- participation à la procédure législative (2.4.1 à 2.4.4)
- participation aux travaux des commissions parlementaires (2.5.1 à 2.5.5)
- participation aux décisions politiques (2.6)
- participation au contrôle de la constitutionnalité des lois (2.7)

115. La Commission de Venise se félicite de ce que l'Assemblée parlementaire ait établi cette liste de droits procéduraux essentiels à une prise de décision parlementaire démocratique et

⁵¹ Cf. paragraphe 51 : « Les principes généraux énoncés par ce Code s'appliquent quand le parti est au pouvoir comme quand il fait partie de l'opposition ». Cette idée est développée dans le rapport explicatif : « Afin de préserver le pluralisme politique, en tant qu'élément nécessaire au bon fonctionnement d'une démocratie représentative, le principe constitutionnel de l'égalité impose des obligations à la fois aux Etats et aux partis politiques. Parmi ces dernières, le principe d'égalité impose aux partis sortants de ne pas abuser ni profiter de l'exercice du pouvoir pour créer des conditions discriminatoires à l'encontre des autres forces politiques, mais de respecter au contraire l'égalité dans la concurrence entre les partis ».

⁵² Arrêt du Tribunal de première instance du 2 octobre 2001, Martinez et De Gaulle c. Parlement européen, affaire T-222/99, T-327/99 et T-329/99, paragraphe 202.

légitime, tout en rappelant que les parlements nationaux des États membres du Conseil de l'Europe devraient les mettre en œuvre.

5.3 Le droit de contrôle et d'examen parlementaires de l'exécutif

116. Le contrôle et l'examen de l'action du gouvernement et de l'administration (c'est-à-dire de l'exécutif) représentent l'une des premières fonctions essentielles de la quasi-totalité des parlements, en dehors de l'adoption des textes de loi et du budget ; on parle aussi parfois à leur propos de surveillance, enquête ou contrôle parlementaire⁵³.

117. Pour la doctrine constitutionnelle, cette surveillance est effectuée par le Parlement en temps qu'institution. Dans les faits, cette fonction relève avant tout de l'opposition, qui garantit ainsi le principe de séparation des pouvoirs inhérent à la doctrine constitutionnelle. Les véritables adversaires ne sont en effet pas le Parlement d'un côté et le gouvernement de l'autre, mais l'opposition et le ou les partis au pouvoir. Cette surveillance prend parfois place dans une atmosphère parlementaire consensuelle, mais elle s'inscrit le plus souvent dans le cadre d'une controverse politique, où l'opposition attaque le gouvernement, tandis que les ministres et les parlementaires favorables au gouvernement le défendent. Lorsque le contrôle parlementaire met en lumière des fautes et des défaillances, il arrive que les ministres en soient tenus responsables, ce qui en est l'aboutissement le plus spectaculaire, ou que le Parlement cherche à porter remède à cette situation en adoptant un nouveau texte de loi, en modifiant le budget ou par d'autres moyens. La surveillance exercée par l'opposition relève bien souvent de l'intérêt général ; les médias en assurent la couverture et la complètent.

118. L'existence d'une surveillance effective suppose que le Parlement ait le pouvoir et la compétence de s'informer sur les actions du gouvernement et de l'administration, en demandant que des informations et des documents lui soient communiqués, en procédant à des auditions, en créant des commissions d'enquête et en agissant de diverses autres manières. La plupart des parlements possèdent des commissions permanentes spéciales de surveillance et de contrôle, tandis que, dans de nombreux pays, des institutions de contrôle externes rendent directement compte de leurs activités au Parlement, comme les médiateurs parlementaires ou les commissaires aux comptes, notamment⁵⁴. Au Royaume-Uni, les

⁵³ Bien que cette fonction essentielle soit courante dans l'ensemble des parlements démocratiques, la terminologie employée varie. Certains parlements, comme les parlements scandinaves, retiennent la notion de « contrôle parlementaire », mais dans un sens plus étroit que celui qui lui est habituellement donné, c'est-à-dire qui se limite uniquement ou principalement à une surveillance et à une information a posteriori (et non à une influence exercée au préalable). Le Congrès américain parle de « surveillance » (ou de « surveillance exercée par le Congrès »), qui correspond au terme généralement employé par la littérature internationale consacrée à cette question, ou parfois de « surveillance législative ». Au Royaume-Uni, cette même fonction est englobée, au moins en partie, par la notion « d'examen » parlementaire. Le terme « contrôle parlementaire » peut être utilisé de diverses manières (passer en revue, exercer un droit de regard, examiner, débattre, approuver, contester, censurer, influencer), cf. Gregory "Parliamentary Control and the Use of English", *Parliamentary Affairs* 1990 p. 75. La fonction de « contrôle » parlementaire est étroitement liée aux notions de responsabilité ministérielle et d'obligation de rendre des comptes.

⁵⁴ L'invention suédoise d'un « médiateur » chargé de traiter les plaintes déposées à l'encontre de l'administration a été reprise à une époque récente par la plupart des pays européens et l'Union européenne ; il s'agit le plus souvent d'une institution parlementaire, qui rend compte directement au Parlement. La vérification des comptes du gouvernement et de l'administration est sujette à diverses traditions en Europe ; certains pays disposent d'une « Cour des comptes » spéciale et d'autres d'un « commissaire général aux comptes », qui se rattache d'un point de vue constitutionnel au pouvoir législatif ou à l'exécutif. Mais, dans bien des pays, l'instance chargée de la vérification des comptes est directement ou indirectement rattachée au Parlement, auquel elle rend directement compte, et fait partie intégrante du dispositif de surveillance parlementaire. En pareil cas, l'étendue de la dépendance ou de l'indépendance de l'instance de vérification vis-à-vis de la majorité parlementaire peut revêtir une importance primordiale, tout comme l'étendue de la faculté reconnue à une minorité parlementaire de demander à cette instance ou de la charger d'ouvrir une enquête sur une affaire précise. Certains pays sont également dotés d'instances parlementaires externes chargées de la surveillance des services secrets, tandis que d'autres réservent cette tâche à l'exécutif et/ou au Parlement lui-même, par l'intermédiaire de ses commissions spéciales.

ministres du gouvernement sont régulièrement soumis à des « questions orales », au même titre que le Premier ministre. Il existe par ailleurs des commissions parlementaires chargées de l'examen à la fois des questions générales, comme les droits de l'homme, et des travaux des principaux ministères. Chacune de ces commissions est d'ordinaire présidée par un membre de l'opposition.

119. La difficulté et le paradoxe de la surveillance parlementaire tiennent au fait que le gouvernement peut habituellement compter sur le soutien de la majorité des membres de l'institution même qui, en vertu de la Constitution, est censée le contrôler et lui demander des comptes. Or, cette majorité est souvent peu ou aucunement soucieuse de mettre en lumière des affaires politiques controversées et sensibles. C'est la raison pour laquelle on estime généralement que les droits de l'opposition et des minorités revêtent une importance particulière au regard de cette fonction de surveillance (surveillance et contrôle a posteriori).

120. L'un des éléments essentiels de cette fonction est, dans la plupart des parlements, le droit reconnu à tout parlementaire d'interpeller les ministres, de déposer des propositions et de formuler des critiques. Il s'agit là, cependant, d'une forme de contrôle de faible intensité. Certes, dans la mesure où cette surveillance s'effectue dans le cadre de procédures établies qui ne peuvent être contournées par la majorité, un certain degré de contrôle est garanti. Le fait, par exemple, qu'une procédure impose au gouvernement de rendre compte de certaines questions au Parlement ou soumet les rapports du commissaire général aux comptes et du médiateur à un examen parlementaire, donne à l'opposition l'occasion de souligner les fautes et les défaillances du gouvernement sans que la majorité puisse aisément l'en empêcher. Dans une société empreinte d'un esprit de transparence, il peut également s'avérer difficile pour la faction majoritaire au pouvoir, sur le plan politique, de rejeter les demandes d'ouverture d'une enquête parlementaire sur des questions qui sont de notoriété publique, encore que cela dépende de la culture politique et du pouvoir des médias indépendants.

121. La surveillance parlementaire plus intensive d'affaires précises se heurte toutefois, dans la plupart des parlements, à une difficulté : l'ouverture d'une enquête, la demande d'information, la demande de tenue d'un débat et d'autres mesures importantes sont soumises à l'adoption d'une décision à la majorité, ce qui suppose en pratique d'obtenir l'accord de la faction au pouvoir.

122. C'est la raison pour laquelle certains systèmes politiques reconnaissent à l'opposition parlementaire, en général sous la forme d'une minorité qualifiée particulière, non seulement l'exercice de droits de participation à la procédure, mais également la compétence juridique d'adopter la décision d'ouvrir une enquête, de demander des informations, de créer des commissions spéciales et de prendre d'autres mesures encore. Il ne s'agit pas là d'une tradition classique en Europe. Bon nombre de parlements sont dépourvus de tels instruments et, lorsqu'ils en disposent, les réglementent différemment. Il existe néanmoins quelques exemples notables. L'un des plus anciens et des plus connus est l'article 44 de la Constitution allemande, qui permet à un quart des députés du Bundestag de demander la formation d'une commission d'enquête⁵⁵. L'article 115 de la Constitution finlandaise, qui confère à dix parlementaires le droit

⁵⁵ Cf. l'article 44 (1) : « Le Bundestag a le droit et, à la demande d'un quart de ses membres, l'obligation de constituer une commission d'enquête chargée de recueillir les preuves nécessaires en audience publique ». L'article 226 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (anciennement article 193 TCE) comporte une disposition apparemment similaire à propos du Parlement européen : « Dans le cadre de l'accomplissement de ses missions, le Parlement européen peut, à la demande d'un quart des membres qui le composent, constituer une commission temporaire d'enquête pour examiner, sans préjudice des attributions conférées par le présent traité à d'autres institutions ou organes, les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit de l'Union [...] ». Il existe toutefois une différence capitale entre ces deux dispositions : la demande formulée par un quart des membres du Parlement européen n'oblige pas ce dernier à ouvrir une enquête, puisqu'il lui appartient d'en prendre la décision en plénière, par un vote à la majorité ordinaire. En d'autres termes, contrairement à l'article 44 de la Constitution allemande, l'article 226 TFUE n'est pas conçu pour conférer des droits à la minorité.

de demander à la commission constitutionnelle d'ouvrir une enquête sur les actes commis par un ministre, ainsi que la récente réforme du Règlement du Parlement norvégien, qui permet à un tiers des membres de la commission de contrôle de la constitutionnalité d'ouvrir une enquête et de demander la tenue d'un débat, en offrent d'autres illustrations. En vertu de l'article 76 de la Constitution de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », vingt parlementaires sur 120 peuvent proposer la création d'une commission d'enquête.

123. Dans sa Résolution 1601(2008), l'Assemblée parlementaire s'est inspirée des systèmes qui attribuent une compétence de surveillance spéciale aux minorités parlementaires et recommande de conférer à une minorité qualifiée d'un quart des parlementaires la compétence juridique de demander la prise des mesures suivantes :

- la convocation d'une séance plénière (2.2.5)
- la tenue d'un débat sur une question précise (2.2.7)
- la constitution « d'une commission d'enquête ou d'une mission parlementaire d'information, et [la faculté] d'en être membres » (2.2.8)
- la convocation d'une session extraordinaire (2.3.2)
- la tenue d'auditions parlementaires en commission (2.5.4)

124. La Commission de Venise est en principe favorable à l'idée de conférer à une minorité qualifiée de parlementaires des pouvoirs d'enquête spéciaux, eu égard à la fonction de surveillance du Parlement. Parallèlement, il convient de souligner qu'il n'existe aucune tradition européenne commune dans ce domaine, que ces dispositions demeurent relativement rares et que le seuil d'un quart des parlementaires recommandé par l'Assemblée serait considéré dans la plupart des systèmes politiques comme plutôt bas. La portée et le contenu exacts de ces dispositions doivent être soigneusement adaptés à la tradition et à la situation constitutionnelles et politiques de chaque pays.

5.4 Le droit de blocage ou de report des décisions prises à la majorité

125. Il existe un autre droit de l'opposition ou de la minorité, dont la portée est peut-être la plus étendue : le droit de blocage ou de report de certaines décisions particulièrement importantes prises à la majorité. C'est là l'illustration suprême de ce « pouvoir négatif » – garantie accordée non seulement aux groupes minoritaires du Parlement, mais également aux intérêts et aux groupes qu'ils représentent – conçu comme une protection contre ce qu'on appelle parfois la « tyrannie de la majorité ».

126. Le plus élémentaire et le plus répandu de ces droits est la compétence attribuée à une minorité parlementaire de bloquer la modification de la Constitution. Tous les pays européens soumettent la réforme de la Constitution à des exigences particulières, dont la plus courante est son adoption par un vote à la majorité qualifiée du Parlement. Dans son « Rapport sur l'amendement constitutionnel » de 2009, la Commission de Venise a examiné les dispositions constitutionnelles en la matière de l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe et a constaté que l'obligation la plus fréquente était celle d'une majorité des 2/3 du Parlement, bien que l'on trouve également celle des 3/5, 3/4, 4/5 et 5/6⁵⁶. La Commission de Venise a notamment conclu, après avoir procédé à une évaluation de ces dispositions, que :

⁵⁶ Cf. « Rapport sur l'amendement constitutionnel » adopté en décembre 2009, CDL-AD(2010)001. L'exigence de la majorité qualifiée du Parlement est généralement complétée par un ou plusieurs obstacles supplémentaires, comme un délai particulier ou un référendum populaire. La Commission de Venise a précisé au paragraphe 241 de ses conclusions finales qu'une « procédure de modification satisfaisante de la Constitution prévoit normalement (i) une adoption à la majorité qualifiée du Parlement, qui ne doit pas être trop rigide, et (ii) un certain délai, qui garantit l'existence d'une période de débat et d'un temps de réflexion ».

94. Le but premier et la principale conséquence de l'obligation de *majorité qualifiée* est de (i) garantir l'existence d'un vaste consensus politique (et par là même de renforcer la légitimité et la durabilité de la modification constitutionnelle) et de (ii) défendre les intérêts et les droits de l'opposition et des minorités politiques. Cette obligation confère en effet à une minorité (d'une certaine importance) un droit de veto sur la modification de la Constitution.

127. Les dispositions qui prévoient l'adoption des modifications constitutionnelles à la majorité qualifiée servent en général à protéger les intérêts de l'opposition parlementaire (et lui permettent également de peser dans les négociations engagées sur d'autres sujets), tant que le ou les partis au pouvoir ne disposent pas de la majorité écrasante qui leur permettrait d'adopter eux-mêmes ces amendements. Elles s'inscrivent en somme dans cette protection élargie et plus implicite des intérêts des minorités politiques.

128. Outre la modification de la Constitution, certaines dispositions constitutionnelles imposent une majorité qualifiée pour l'adoption d'autres décisions parlementaires qui revêtent une importance particulière. L'exigence de majorité qualifiée, évoquée plus haut, prévue par certains parlements pour la modification de leur Règlement en offre un exemple. Citons également l'adoption à la majorité qualifiée des décisions de transfert de la souveraineté nationale au profit d'organisations internationales. C'est le cas, notamment, de l'article 93 de la Constitution norvégienne, qui soumet ces décisions à un vote à la majorité des 3/4 des parlementaires, et de l'article 20 de la Constitution danoise, qui impose un vote à la majorité des 5/6 du Parlement ou un référendum populaire (soumis à des conditions strictes). Les Constitutions lettone, polonaise et slovène prévoient également une majorité des 2/3⁵⁷.

129. Certaines dispositions constitutionnelles accordent à une minorité qualifiée non pas un droit de blocage, mais un droit de *report* des décisions majoritaires. C'est le cas, par exemple, de l'article 41 (3) de la Constitution danoise, qui permet à une minorité qualifiée des 2/5 de demander le report jusqu'à 12 jours du troisième et dernier débat consacré à un projet de loi, afin de donner à l'opposition le temps d'engager un débat public. L'article 42 de la même Constitution est plus radical, puisqu'il confère à une minorité qualifiée d'un tiers des députés le droit de demander qu'une loi adoptée par le Parlement soit soumise à un référendum public pour pouvoir être promulguée. Cette compétence a été utilisée une seule fois, en 1963, mais elle semble conserver un certain poids politique. L'article 12 du chapitre 2 de la Constitution suédoise offre un troisième exemple : une minorité qualifiée de plus de 1/6 des parlementaires présents et votants peut, à certaines exceptions près, imposer un sursis de 12 mois pour l'adoption d'un projet de loi touchant aux droits et libertés fondamentaux traités au chapitre 2.

130. La Commission de Venise conclut que les obligations de majorité qualifiée (et les droits de la minorité qualifiée correspondante) doivent être considérées comme un outil utile pour l'adoption de certaines décisions parlementaires essentielles, notamment la modification d'une Constitution ; en dehors de ces cas-là, il convient d'y recourir avec prudence, de manière à ne pas déroger au principe fondamental de la prééminence légitime de la majorité⁵⁸.

⁵⁷ Voir l'article 90 de la Constitution lettone, l'article 68 de la Constitution polonaise et l'article 3a de la Constitution slovène.

⁵⁸ Le droit de veto accordé à chaque noble polonais membre de l'assemblée nationale (le Sejm) aux XVIIe et XVIIIe siècles offre un exemple historique tristement célèbre de droit de veto de la minorité. Il a en effet créé d'énormes difficultés politiques et a plus tard donné naissance à l'expression « Parlement polonais » (en suédois et en norvégien *Polsk riksdag*, en danois *Polsk rigsdag*, en allemand *Polnischer Reichstag*), employée pour désigner une assemblée incapable de prendre de véritables décisions.

5.5 Le contrôle de la constitutionnalité des lois et des autres actes du Parlement

131. Les dispositions relatives au contrôle de la constitutionnalité des lois et des autres actes du Parlement varient d'un État membre du Conseil de l'Europe à l'autre, notamment pour ce qui est du moment où ce contrôle s'effectue (avant ou après l'adoption du texte), des instances qui peuvent en demander l'exercice, des instances qui procèdent à ce contrôle, des critères et de l'étendue du contrôle, ainsi que pour un certain nombre d'autres facteurs⁵⁹.

132. Il existe néanmoins un modèle largement répandu en Europe, qui permet à une minorité parlementaire de demander le contrôle de la constitutionnalité des lois, soit avant, soit après l'adoption, en général par une saisine de la Cour constitutionnelle⁶⁰. Cette compétence donne à l'opposition, dès lors qu'elle atteint une certaine importance numérique, la possibilité de renvoyer les textes de loi et les autres actes du Parlement devant une instance judiciaire indépendante. Une telle compétence peut, en soi, conférer à la minorité un certain pouvoir de levier et ralentir l'adoption ou la promulgation d'une nouvelle loi par la majorité. Son éventuelle capacité de blocage du texte dépend du contenu de la loi, de la rigidité de la Constitution, ainsi que de la volonté, de la composition et des habitudes de la Cour constitutionnelle.

133. La minorité qualifiée imposée pour demander le contrôle de la constitutionnalité des lois est variable. Elle est fixée dans certains parlements à 1/3 (Autriche, Slovénie), à 1/4 (Allemagne)⁶¹ ou même à 1/5 des membres (Albanie, Bulgarie, Lituanie, Slovaquie et Turquie). D'autres parlements définissent un nombre précis de parlementaires, comme en France (60 députés ou 60 sénateurs), en Pologne (50 députés ou 30 sénateurs) ou en Espagne (50 députés ou 60 sénateurs).

134. Dans certains pays, l'opposition demande traditionnellement le contrôle de la constitutionnalité d'un très grand nombre d'actes parlementaires. C'est le cas notamment de la France, où le seuil peu important de 60 députés sur 577 (ou de 60 sénateurs sur 348) a conduit les parlementaires à saisir assez souvent le Conseil constitutionnel de tout texte relativement important et controversé ; cette instance procède ainsi, dans une large mesure, à une appréciation des objections de l'opposition parlementaire.

5.6 La protection des minorités contre les persécutions et les abus

135. Le présent rapport a jusqu'ici examiné les droits et compétences positifs qui sont ou peuvent être conférés à l'opposition ou aux minorités parlementaires. L'évaluation du statut juridique de l'opposition dans un Parlement démocratique ne serait toutefois pas complète sans celle de la *protection juridique spéciale* accordée à la minorité parlementaire contre les persécutions et les abus de la majorité. Il existe, en la matière, une tradition européenne relativement classique, qui assure une protection formelle particulière :

- aux partis politiques (contre leur interdiction et leur dissolution)
- à chaque parlementaire (qui jouit d'une « immunité parlementaire »)

⁵⁹ Dans certains pays, il n'existe aucun contrôle de ce type, hormis celui qu'exerce le Parlement lui-même, comme aux Pays-Bas. Lorsque le Parlement néerlandais conclut, parfois contre l'avis du Conseil d'État, à la constitutionnalité d'un projet de loi et l'adopte, celui-ci devient sacro-saint, à moins qu'une juridiction le juge en infraction avec une obligation internationale directement applicable.

⁶⁰ En Suède, le contrôle de constitutionnalité (antérieur à l'adoption) des projets de loi est effectué par une instance spéciale, le « Conseil de la législation », à la demande d'une commission parlementaire ou d'au moins cinq de ses membres.

⁶¹ Le seuil prévu par la Constitution allemande, qui était autrefois d'un tiers des parlementaires, est passé à un quart, ce qui a renforcé les droits des minorités.

136. Ces dispositions ne sont pas réservées à l'opposition, mais concernent l'ensemble des partis politiques et des parlementaires. Certes, elles tiennent lieu avant tout de garantie accordée aux minorités contre la majorité politique au sein du gouvernement et du Parlement⁶². Ces deux séries de dispositions ont déjà été examinées en profondeur par la Commission de Venise, qui renvoie à son « Rapport sur le régime des immunités parlementaires » de 1996 et à ses « Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues » de 1999, complétées en 2009 dans un rapport consacré à l'interdiction des partis politiques en Turquie⁶³.

137. Les partis (de l'opposition) sont tout particulièrement protégés contre leur interdiction, à la fois à l'échelon européen et, bien souvent, à l'échelon national. La Cour a admis au titre de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme le caractère particulier et les fonctions démocratiques des partis politiques ; elle estime qu'il convient de leur accorder une protection spéciale et qu'ils ne peuvent être interdits qu'à titre exceptionnel et sous réserve du respect de critères stricts. Dans les lignes directrices qu'elle a consacrées à la question, la Commission de Venise a complété ce point de vue en se référant aux normes européennes ; elle a ainsi estimé que l'interdiction des partis politiques pouvait uniquement être légitime s'ils recouraient ou menaçaient de recourir à la violence. Cela vaut, bien entendu, pour tous les partis politiques, qu'ils soient représentés ou non au Parlement.

138. La protection particulière accordée à chaque parlementaire par les dispositions relatives à « l'immunité parlementaire » n'est pas réglementée, en tant que telle, à l'échelon européen⁶⁴. Elle est cependant si répandue dans les Constitutions nationales qu'elle forme une tradition parlementaire commune, qui remonte au caractère sacro-saint des fonctions représentatives de la république romaine (tribuns) et a perduré, à travers le Bill of Rights anglais de 1689 et la Révolution française, jusqu'aux parlements modernes.

139. L'immunité parlementaire dont jouissent aujourd'hui les membres du Parlement varie d'un État membre du Conseil de l'Europe à l'autre ; elle est en principe régie par les Constitutions elles-mêmes. Ces dispositions assurent à la fois la protection collective du Parlement en tant qu'institution (contre l'exécutif) et la protection individuelle de chaque parlementaire contre l'exécutif et la majorité parlementaire.

140. Le « Rapport sur le régime des immunités parlementaires » de 1996 de la Commission de Venise repose sur une analyse comparative complète de ces dispositions dans l'ensemble des pays européens⁶⁵. La Commission y recense deux principaux types d'immunités, d'ailleurs complémentaires :

- l'irresponsabilité parlementaire (liberté d'expression)
- l'inviolabilité parlementaire (immunité d'arrestation)

⁶² En 2008, le ministère public turc a entamé une procédure d'interdiction du parti AK de la majorité au pouvoir, qui a failli être acceptée, à une voix près, par la Cour constitutionnelle. En dehors de cette situation, l'histoire politique moderne des démocraties européennes n'offre aucun exemple d'un parti de la majorité parlementaire menacé d'interdiction. Seules l'opposition et les minorités ont été concernées dans les faits.

⁶³ Cf. Rapport sur le régime des immunités parlementaires, CDL-INF (96) 7, adopté en juin 1996 ; Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues, CDL-INF(2000)001, adoptées en décembre 1999 ; Avis sur les dispositions constitutionnelles et législatives relatives à l'interdiction des partis politiques en Turquie, adopté en mars 2009, CDL-AD(2009)006.

⁶⁴ Bien que l'immunité parlementaire en tant que telle ne soit pas régie ni protégée par la Convention européenne des droits de l'homme, il existe plusieurs affaires dans lesquelles la Cour européenne des droits de l'homme a été amenée à vérifier si des dispositions nationales accordant une immunité parlementaire étaient contraires aux droits fondamentaux consacrés par la Convention, notamment par l'article 6. La Cour a procédé, dans certaines de ces affaires, à une analyse comparative et a formulé des observations sur l'institution de l'immunité parlementaire nationale. Voir, notamment, les affaires A. c. Royaume-Uni ; Cordova (n°1) ; Cordova (n°2) et Tsalkitzis, C.G.I.L. et Cofferati c. Italie, n° 46967/07, arrêt du 24 février 2009, et Kart c. Turquie n° 89175/05, arrêt du 3 décembre 2009.

⁶⁵ Cf. Rapport sur le régime des immunités parlementaires, CDL-INF (96) 7, adopté en juin 1996.

141. Parmi ceux-ci, l'irresponsabilité parlementaire garantie sous forme de protection spéciale de la liberté d'expression des parlementaires est relativement uniforme et incontestée dans l'immense majorité des pays européens, malgré l'existence, de temps en temps, de débats sur l'étendue de cette irresponsabilité, notamment en cas de propos racistes. Comme l'a souligné la Commission de Venise en 1996, ces dispositions assurent non seulement une protection contre l'exécutif et le harcèlement des tiers, mais également « une garantie supplémentaire des parlementaires à l'égard de l'opinion majoritaire exprimée au sein même du Parlement ». En qualité de représentants de leurs électeurs, les parlementaires minoritaires peuvent faire entendre leur point de vue, même s'il est totalement contraire à celui de la majorité⁶⁶.

142. L'immunité accordée sous forme d'inviolabilité (contre les poursuites civiles et/ou pénales) est une question bien plus complexe et controversée ; les dispositions en la matière varient considérablement d'un pays européen à l'autre, depuis les systèmes qui prévoient une très large immunité contre toutes sortes de poursuites, jusqu'aux pays dans lesquels les parlementaires ne bénéficient pas de la moindre protection particulière. Le défi consiste ici à trouver un juste équilibre entre, d'une part, la protection des intérêts légitimes de l'opposition et, d'autre part, le respect de l'État de droit le souci de ne pas entraver inutilement le cours de la justice. Une application trop large de l'immunité d'arrestation dont jouissent les parlementaires pourrait être utilisée de manière abusive pour échapper à la justice ; plusieurs pays européens ont été confrontés à cette situation à une époque récente.

143. L'immunité parlementaire peut être un élément important de la démocratie, mais il convient parfois de la pondérer pour ne pas porter atteinte à d'autres principes fondamentaux. Cette question a été soulevée au regard de la Convention européenne des droits de l'homme dans plusieurs affaires, notamment dans l'affaire Kart c. Turquie de 2009, dans laquelle la Cour a notamment estimé que :

La Cour a déjà reconnu que le fait pour les Etats d'accorder généralement une immunité plus au moins étendue aux parlementaires constitue une pratique de longue date, qui vise les buts légitimes que sont la protection de la liberté d'expression au Parlement et le maintien de la séparation des pouvoirs législatif et judiciaire [...]. Les différentes formes que peut revêtir l'immunité parlementaire peuvent en effet servir la protection d'une démocratie politique effective, pierre angulaire du système de la Convention, dans la mesure notamment où elles tendent à protéger l'autonomie législative et l'opposition parlementaire.

144. Dans son rapport de 1996, la Commission de Venise souligne qu'« il peut être observé, pour certains pays, une tendance à la juridicisation des conditions de levée de l'immunité parlementaire ou un effort de définition de critères stables et objectifs. Cette évolution est motivée par le souci d'une application plus rigoureuse des principes de l'Etat de droit et des exigences de la sauvegarde des libertés fondamentales ».

145. La Commission de Venise souscrit en règle générale au principe fondamental qui veut qu'une protection juridique spéciale soit accordée à l'exercice des fonctions d'opposition légitime de la minorité parlementaire, sous forme à la fois d'une protection contre l'interdiction des partis et d'une immunité parlementaire garantie à chaque parlementaire. Il convient cependant qu'elle n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire à la protection des intérêts politiques légitimes de l'opposition et des minorités et qu'elle ne soit pas utilisée comme un moyen de faire obstruction à la justice.

⁶⁶ L'irresponsabilité parlementaire est absolue dans certains pays. Ailleurs, elle peut être modifiée ou levée sur décision du Parlement lui-même, mais dans ce cas soumise à une exigence de majorité qualifiée, qui contribue dans une certaine mesure à protéger l'opposition.

6. Les responsabilités de l'opposition

146. Lorsque l'on procède à l'analyse des droits et des compétences de l'opposition parlementaire, il est indispensable de se demander si ceux-ci peuvent ou devraient correspondre à certaines responsabilités et obligations particulières.

147. L'opposition politique a l'obligation fondamentale d'exercer ses fonctions dans le cadre de la loi, y compris en respectant la Constitution, le droit civil et le droit pénal classiques, ainsi que le Règlement du Parlement. Les partis de l'opposition peuvent préconiser d'apporter des modifications à la loi, mais tant que celles-ci ne sont pas adoptées ils sont tenus de respecter la loi, comme tout un chacun. Une fois son immunité parlementaire modifiée, l'opposition peut voir sa responsabilité engagée pour tout acte illicite, comme n'importe quelle autre organisation ou personne. La plupart des parlements disposent également de sanctions disciplinaires internes applicables aux groupes parlementaires et aux parlementaires qui ne respectent pas le règlement ; elles sont pertinentes pour autant qu'elles se justifient de manière légitime et soient proportionnées. Il existe dans plusieurs pays des dispositions spéciales relatives à l'interdiction des partis politiques ; la Commission de Venise a admis leur légitimité, dès lors qu'un parti politique (de l'opposition) recourt ou menace de recourir à des moyens violents et non démocratiques pour porter atteinte à un régime démocratique⁶⁷.

148. En dehors de cette obligation de respect de la loi, qui coule de source, il est difficile de constater l'existence d'obligations légales particulières faites à l'opposition. Il n'est toutefois pas rare que l'on parle de certaines « responsabilités » ou « obligations » de l'opposition, qui sont inhérentes à la notion d'opposition « loyale » et présentent un caractère politique et moral. Le principe en la matière est que l'opposition politique devrait être exercée d'une manière constructive, qui soit conforme aux fonctions légitimes de l'opposition, notamment la présentation de véritables alternatives politiques et la surveillance de l'exécutif (voir la partie 3)⁶⁸.

149. Le bon fonctionnement d'une démocratie parlementaire suppose l'existence d'un équilibre entre la majorité et la minorité, qui crée une forme d'action réciproque propice à une gouvernance efficace, démocratique et légitime. Dans ce domaine, rien ne peut être tenu pour acquis et il existe de nombreux pays, y compris en Europe, dans lesquels la situation est différente. On peut recenser deux formes principales au moins d'exercice abusif ou de dysfonctionnement du rôle de l'opposition. Soit l'opposition entrave totalement l'action effective du gouvernement et/ou du Parlement, soit elle ne propose aucune alternative à la politique menée par le gouvernement et/ou aux propositions de la majorité parlementaire et n'apparaît alors pas dans le débat politique.

150. Ces conséquences négatives ne sont d'ordinaire pas dues, pour l'essentiel, à la défaillance des dispositions légales applicables aux travaux du Parlement et au rôle de l'opposition, mais à des problèmes plus profonds qui relèvent de la culture politique d'un pays. Pour que l'opposition puisse mener une action efficace dans un système démocratique, il faut avant tout que les différentes conceptions du monde et convictions politiques qui existent au sein de la société soient représentées au Parlement. Lorsque les candidats et les partis n'ont aucun profil politique identifiable, il est difficile d'établir un dialogue constructif au sujet des différentes options politiques. Une telle situation, dans laquelle les partis se ressemblent tous,

⁶⁷ Cf. « Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues » adoptées par la Commission de Venise en décembre 1999, CDL-INF(2000)001, et « Avis sur les dispositions constitutionnelles et législatives relatives à l'interdiction des partis politiques en Turquie », adopté en mars 2009, CDL-AD(2009)006.

⁶⁸ La limite entre une attitude constructive et celle qui ne l'est pas est évidemment discutable en soi et « l'opposition résolue » d'un groupe peut aisément être perçue comme « une obstruction irresponsable » par un autre », comme le souligne Philip Laundy, cf. *Parliaments in the Modern World* (Dartmouth 1989) p. 93.

pourrait conduire, soit à une politique de confrontation, où l'opposition serait systématique à l'égard de toute mesure politique, soit à une opposition fictive qui ne proposerait aucune alternative. Il est impossible de remédier à ces difficultés simplement en réformant la loi : il convient de s'y attaquer également en traitant le mal à la racine. Néanmoins, la mise en place d'un cadre juridique satisfaisant, propice au développement et à la maturation d'une politique parlementaire n'est pas inutile et peut souvent contribuer de manière substantielle à la constitution d'une culture politique nationale fortement démocratique.

151. La Commission de Venise est d'avis qu'il existe un lien entre le fait d'accorder à l'opposition des droits formels et d'attendre, en contrepartie, un certain degré d'esprit constructif et responsable. Dans un système où la position de l'opposition parlementaire repose principalement sur les traditions et les usages politiques, ainsi que sur la retenue implicite de la majorité, la question des droits et des compétences accordées par la loi à l'opposition n'est semble-t-il pas si importante, puisque leur usage abusif par l'opposition peut être sanctionné par la majorité. Mais, dans la mesure où la loi accorde expressément des droits à l'opposition (la minorité), ceux-ci pourraient fort bien s'accompagner de certaines responsabilités morales, dépourvues de caractère juridique. Lorsque, par exemple, un quart des parlementaires peuvent demander la tenue d'un débat ou la création d'une commission parlementaire d'enquête, il importe qu'ils le fassent uniquement dans les cas importants où il existe de réelles raisons de penser que des malversations ont été commises et qu'ils n'y recourent pas pour pouvoir harceler un gouvernement majoritaire légitime et faire obstruction à son action.

152. L'idée d'une responsabilité morale et politique commune à l'ensemble des partis représentés au Parlement, qui vise à contribuer de manière constructive et loyale au processus politique, est des plus importantes dans les pays où les structures démocratiques sont relativement récentes et n'ont pas encore eu le temps de s'enraciner. Elle est tout aussi capitale dans les systèmes où des partis politiques différents contrôlent les diverses institutions de l'État, comme dans les périodes de « cohabitation » que traversent les systèmes présidentiels et semi-présidentiels, ou dans les parlements bicaméraux où chaque chambre est contrôlée par des partis différents. En pareil cas, une certaine retenue est indispensable pour garantir que l'action menée par le gouvernement dans l'intérêt national ne se heurte pas à une obstruction motivée par de basses considérations politiciennes.

153. Dans son Code de bonne conduite en matière de partis politiques de 2009, la Commission de Venise souligne que le juste équilibre qu'il convient de trouver entre les droits et responsabilités des partis de l'opposition :

53. [...] La fonction d'opposition implique des contrôles scrupuleux, des observations et vérifications des agissements et actions des autorités et fonctionnaires publics. Cependant, le principe de la bonne gouvernance suggère que les partis de l'opposition (ainsi que les partis au pouvoir) devraient s'abstenir de toute action qui puisse éroder le débat démocratique et qui puisse par conséquent compromettre la confiance des citoyens envers les responsables politiques et les partis.⁶⁹

154. La Commission de Venise précise, dans le rapport explicatif du Code, de quelle manière intégrer aux statuts des partis les bonnes pratiques d'une opposition responsable et constructive :

Les partis de l'opposition ont pour fonctions principales de contrôler et de critiquer l'action du gouvernement, toujours de manière responsable et constructive, ainsi que d'amener la majorité au pouvoir à rendre compte de son action. En effet, le peuple ne peut être souverain que s'il sait ce que fait le gouvernement, et pour

⁶⁹ Cf. CDL-AD(2009)021.

quelles raisons il le fait. Ces fonctions sont reconnues implicitement, librement acceptées et réglementées dans les statuts de certains partis qui incarnent ainsi les bonnes pratiques dans ce domaine. Par exemple, les règles internes de certains partis imposent à leur groupe parlementaire de rendre compte de son action, de sorte que le parti peut évaluer dans quelle mesure le groupe remplit son rôle de surveillance des activités du gouvernement ou de soutien à l'application du programme politique du parti lorsqu'il est aux affaires.

155. En outre, certains partis offrent d'excellents modèles de structures organisationnelles, qui pourraient promouvoir une opposition active et saine, sous la forme d'une action constante dans les divers domaines du programme politique du contre-gouvernement, qui permettrait d'entretenir le fonctionnement de l'appareil du parti et d'en faire un contre-gouvernement capable à tout instant de remplacer le gouvernement dans ses fonctions officielles. On trouve des exemples de ce type de structure en Espagne, dans les organisations sectorielles et les secrétariats du Parti socialiste des travailleurs espagnols, dans certains organes de la Gauche unie (United Left), ainsi que dans les commissions permanentes chargées de définir le programme politique du Parti des verts (Green Party) en Irlande.

156. Dans le rapport qu'ils ont remis au Forum pour l'avenir de la démocratie du Conseil de l'Europe en 2007, consacré aux « Rôle et responsabilités de l'opposition », les rapporteurs généraux soulignaient que :

10. La majorité et l'opposition ont l'une et l'autre tout intérêt à ne jamais oublier que nul ne reste éternellement dans la majorité ou dans l'opposition, et qu'une majorité passera tôt ou tard dans l'opposition, et vice versa. Par conséquent, il est dans l'intérêt de la majorité de ne pas prendre une décision sans que l'opposition n'ait eu l'opportunité d'analyser les propositions et de proposer des alternatives. Inversement, l'opposition ne devrait pas percevoir son rôle comme celui d'un simple mécanisme d'obstruction, mais devrait contribuer de manière substantielle à la prise de décision⁷⁰.

157. Cet équilibre entre droits et responsabilités transparaît également dans le dernier paragraphe de la Résolution 1601 (2008), dans lequel l'Assemblée parlementaire, après avoir exposé très précisément les droits de l'opposition, formule une brève conclusion en soulignant que :

5. 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'accroître l'efficacité du parlement dans son ensemble.

158. Au vu de ce qui précède, la Commission de Venise conclut que plus un système constitutionnel et parlementaire accorde de droits et compétences formels à l'opposition (à la minorité), plus cette même opposition a la lourde responsabilité de ne pas faire un usage abusif de ces pouvoirs, mais de s'opposer au contraire en respectant loyalement l'essentiel du système et l'idée de la prééminence d'une majorité démocratique légitime et efficace. Cette démarche ne saurait cependant être réglementée ou considérée comme une sorte de « responsabilité » formelle, car elle tient plutôt de l'obligation politique et morale.

⁷⁰ Voir les Conclusions des rapporteurs généraux (MM. Gross, Whitmore et Tarschys) de la réunion du Forum pour l'avenir de la démocratie à Stockholm/Sigtuna en juin 2007, paragraphe 10.

7. Résumé et conclusions

159. La démocratie est aujourd'hui plus solidement établie en Europe qu'elle ne l'a jamais été auparavant. Les structures et les traditions politiques démocratiques de l'Europe occidentale se sont consolidées et ont mûri après la deuxième guerre mondiale, puis se sont étendues à l'Europe centrale et orientale au cours des vingt dernières années. Politiquement parlant, l'Europe est parvenue à un stade de développement démocratique raisonnablement avancé. Juridiquement parlant, les principes démocratiques sont relativement bien protégés à la fois par les Constitutions nationales et par les systèmes juridiques communs européens, comme la Convention européenne des droits de l'homme et le droit de l'Union européenne.

160. L'institutionnalisation formelle et juridique de la démocratie s'effectue toutefois selon un processus constant, qu'il est toujours possible d'améliorer. Quant au rôle et aux fonctions de l'opposition politique en général, et de l'opposition parlementaire en particulier, ils n'ont pas encore atteint un stade d'évolution juridique comparable à celui auquel ils sont parvenus sur le plan politique. Rares sont les normes ou dispositions européennes communes qui protègent l'opposition et les minorités parlementaires en tant que telles et bon nombre de Constitutions nationales ne règlent pas réellement ces questions de manière satisfaisante.

161. La Commission de Venise conclut que la démocratie européenne est à présent parvenue à un stade où il devient judicieux et intéressant de se demander de quelle manière et par quels moyens le rôle et les fonctions de l'opposition parlementaire pourraient être mieux réglementés et protégés d'un point de vue formel. Étant donné le juste équilibre atteint entre la prééminence de la majorité démocratique et le respect des intérêts légitimes des minorités, cette institutionnalisation devrait permettre d'améliorer les procédures parlementaires et d'asseoir plus solidement le caractère démocratique des systèmes politiques nationaux.

162. Au vu de ces éléments, la Commission de Venise se félicite de la Résolution 1601 (2008) de l'Assemblée parlementaire et y souscrit ; il s'agit d'un instrument non contraignant et innovant susceptible d'inspirer et d'entraîner l'élaboration de dispositions formelles relatives aux droits et compétences de l'opposition parlementaire dans les États membres du Conseil de l'Europe.

163. La Commission de Venise se félicite également de la tendance soulignée par l'Assemblée : il semble en effet que bon nombre de pays européens montrent un surcroît d'intérêt pour le rôle et la fonction de l'opposition et des minorités parlementaires ; la Commission se tient prête à participer à ce processus si elle y est invitée.

164. La Commission de Venise estime que, bien qu'il n'existe pas et ne devrait pas exister de modèle européen unique de réglementation plus précise des droits de l'opposition et des minorités parlementaires, l'Europe peut néanmoins se targuer d'une tradition et d'une culture communes de vie parlementaire tolérante et libérale, qui laisse en principe à l'opposition une importante marge de manœuvre. Le bon fonctionnement d'un système parlementaire démocratique suppose que la majorité fasse preuve de retenue et respecte les droits et les intérêts des minorités. Il importe qu'elle ne tire pas parti de tous les avantages que lui octroie sa position, une tentation à laquelle elle ne cède d'ailleurs pas dans les systèmes parlementaires parvenus à une certaine maturité.

165. Les garanties juridiques accordées à l'opposition et aux minorités s'avèrent moins indispensables dans les parlements imprégnés d'une telle culture politique, bien souvent sujets à des usages parlementaires tacites. Dans les nouvelles démocraties dépourvues de ces traditions démocratiques, il arrive que la nécessité de ces garanties juridiques se fasse davantage sentir.

166. La Commission de Venise souhaite souligner la distinction qu'il convient de faire entre la protection juridique directe et indirecte (explicite et implicite) des intérêts de l'opposition politique et parlementaire, ainsi qu'entre une protection au sens large et une protection dans une acception plus étroite du terme. La plupart des États membres du Conseil de l'Europe comptent uniquement quelques dispositions juridiques (si tant est que ce soit le cas) qui règlent directement et expressément les droits et les intérêts de l'opposition et des minorités parlementaires. Il existe néanmoins un certain nombre de dispositions juridiques à l'échelon à la fois européen et national qui, plus largement, protègent implicitement ou indirectement les intérêts de l'opposition parlementaire. Ceux-ci se révèlent ainsi bien mieux protégés qu'on ne pourrait le croire au premier abord.

167. La protection élémentaire de l'opposition parlementaire est assurée par la Convention européenne des droits de l'homme, au travers des droits fondamentaux à des élections libres et équitables, à la liberté d'expression et d'opinion, à la liberté de réunion et grâce à un certain nombre d'autres principes fondamentaux. Ces droits sont également protégés par la Constitution dans la plupart des pays européens. Dans une certaine mesure, la protection assurée par la Constitution porte davantage sur les questions plus directement liées aux minorités parlementaires, comme l'immunité parlementaire.

168. La réglementation plus explicite et plus précise des droits de l'opposition et des minorités parlementaires concerne habituellement chaque parlementaire, les groupes politiques ou une minorité qualifiée de parlementaires. La Commission de Venise juge cette forme de réglementation en général préférable au fait de conférer des droits à « l'opposition » en tant que telle, car il s'agit d'une notion difficile, qui varie considérablement entre les partis concernés et d'une tradition nationale à l'autre.

169. La Commission de Venise considère que certaines catégories de droits de l'opposition et des minorités parlementaires sont particulièrement importantes et devraient être généralement reconnues. Il s'agit (i) des droits procéduraux de participation, (ii) des droits spéciaux de surveillance et d'examen de l'action du gouvernement, (iii) des droits de veto et de report de certaines décisions qui présentent un caractère particulièrement essentiel, (iv) du droit de demander le contrôle de la constitutionnalité d'un acte et (v) de la protection contre les persécutions et les abus.

170. Il importe que, pour chacune de ces catégories, le système constitutionnel national reconnaisse et garantisse aux minorités parlementaires un certain degré de protection juridique et effective.

171. L'existence même de la Commission de Venise repose sur l'idée que la démocratie peut et devrait être promue et protégée « par le droit ». La reconnaissance juridique de certains droits de l'opposition et des minorités parlementaires est à cet égard essentielle. Parallèlement, le bon fonctionnement d'une démocratie parlementaire est avant tout garanti par l'existence d'une tradition et d'une culture politiques empreintes de tolérance et de maturité, dans le cadre de laquelle la faction au pouvoir n'abuse pas de ses prérogatives pour supprimer l'opposition et où l'opposition, quant à elle, prend une part active et constructive au processus politique.



Strasbourg, le 15 novembre 2010

Etude n° 497/2008

CDL-AD(2010)025
Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

RAPPORT

**SUR LE RÔLE DE L'OPPOSITION
AU SEIN D'UN PARLEMENT DÉMOCRATIQUE**

**adopté par la Commission de Venise
lors de sa 84^e session plénière
(Venise, 15-16 octobre 2010)**

sur la base des observations de

**Mme Angelika NUSSBERGER (membre suppléant, Allemagne)
M. Ergun ÖZBUDUN (membre, Turquie)
M. Fredrik SEJERSTED (membre suppléant, Norvège)**

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----------|
| 1. Introduction | 3 |
| 2. Champ d'analyse de l'étude | 3 |
| 3. L'opposition parlementaire – rôle et fonctions | 6 |
| 4. La protection juridique de l'opposition et des minorités parlementaires | 10 |
| 4.1 Introduction | 10 |
| 4.2 La protection juridique au sens large et au sens étroit du terme | 12 |
| 4.3 Le sujet de la protection juridique | 13 |
| 4.3.1 Protection et statut juridiques du parlementaire | 14 |
| 4.3.2 Protection et statut juridiques des groupes parlementaires (factions) | 15 |
| 4.3.3 Protection et statut juridiques des minorités qualifiées | 17 |
| 4.3.4 Protection et statut juridiques de l'opposition en tant que telle | 19 |
| 4.4 Le degré et la forme juridiques de la protection | 21 |
| 5. Dispositions régissant l'opposition ou les minorités parlementaires | 24 |
| 5.1 Introduction | 24 |
| 5.2 La participation à la procédure parlementaire | 25 |
| 5.3 Le droit de contrôle et d'examen parlementaires de l'exécutif | 27 |
| 5.4 Le droit de blocage ou de report des décisions prises à la majorité | 29 |
| 5.5 Le contrôle de la constitutionnalité des lois et des autres actes du Parlement | 31 |
| 5.6 La protection des minorités contre les persécutions et les abus | 31 |
| 6. Les responsabilités de l'opposition | 34 |
| 7. Résumé et conclusions | 37 |

1. Introduction

1. Le 23 janvier 2008, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a adopté la Résolution 1601 (2008) « Lignes directrices procédurales sur les droits et devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique ». Ce texte souligne le rôle joué par l'opposition politique en sa qualité de « rouage indispensable au bon fonctionnement de la démocratie » et préconise une certaine institutionnalisation des droits de l'opposition parlementaire, en énonçant une série de lignes directrices dont les parlements des États membres sont invités à s'inspirer.
2. Cette résolution se fonde sur un rapport qui donne un aperçu complet des différentes formes d'opposition parlementaire, des évolutions récentes et du débat en la matière à l'échelon national et européen, ainsi que de nombreux droits et devoirs attachés ou susceptibles d'être attachés à la fonction de parlementaire de l'opposition et aux groupes parlementaires au sein d'un Parlement démocratique.
3. Dans le cadre de la résolution, l'Assemblée parlementaire invitait la Commission à « effectuer une étude sur le rôle de l'opposition dans une société démocratique moderne ».
4. Cette invitation a conduit la Commission de Venise à entreprendre une étude, en vue de réaliser un rapport plus approfondi sur cette question et de compléter ainsi la résolution de l'Assemblée.
5. Le présent rapport a été établi à partir des contributions de Mme Nussberger et de MM. Özbudun et Sejersted (respectivement CDL-DEM(2009)001, CDL-DEM(2009)002 et CDL-DEM(2010) 001).
6. La sous-commission sur les institutions démocratiques a procédé à l'examen préliminaire des premiers projets le 11 juin 2009 et le 14 octobre 2010. Le rapport a été adopté lors de la 84^{ème} session plénière de la Commission (Venise, 15-16 octobre 2010).

2. Champ d'analyse de l'étude

7. Le thème général du « rôle de l'opposition dans une société démocratique » offre un sujet d'étude extrêmement étendu, qui touche au cœur même de la théorie démocratique et sur lequel se sont penchés depuis bien longtemps les spécialistes du droit constitutionnel et de la vie politique. La question soulève en effet, sur le plan constitutionnel, un large éventail de questions, à commencer par les structures démocratiques élémentaires d'une Constitution, les principes d'égalité et d'universalité du suffrage, l'existence d'élections libres et équitables, la liberté de constituer des organisations politiques et d'y adhérer, la liberté d'expression, la possibilité pour les partis de concourir aux élections de manière équitable et sur un pied d'égalité, leur accès aux médias indépendants, ainsi qu'un certain nombre d'autres éléments, dont plusieurs sont protégés à la fois sur le plan constitutionnel et, à l'échelon européen, par la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres conventions et obligations juridiquement contraignantes.
8. Du point de vue des sciences politiques, ce thème soulève les questions de la stabilité, de la maturité et de la tolérance démocratiques, de la répartition des ressources politiques et économiques, ainsi que des différences de tradition et des cadres institutionnels propres aux diverses cultures politiques nationales.

9. La Résolution 1601 (2008) de l'Assemblée parlementaire n'avait pas pour objet l'opposition politique en général, mais le rôle de « l'opposition dans un Parlement démocratique », en d'autres termes celui de *l'opposition parlementaire*. Par ailleurs, le texte portait principalement sur l'institutionnalisation et la protection, d'un point de vue juridique et formel, de l'opposition parlementaire et non sur les questions plus larges de la culture politique et des ressources économiques, notamment. Même ainsi restreint, ce sujet n'en demeure pas moins vaste et la Commission de Venise limitera également ses observations en la matière dans le présent rapport.

10. La Commission de Venise souscrit dans l'ensemble à la Résolution 1601 (2008) de l'APCE, un instrument non contraignant innovant consacré à un sujet d'une grande importance pour l'élaboration de procédures parlementaires démocratiques. Les observations qui suivent accompagnent et complètent son contenu.

11. « L'opposition » se caractérise par le fait qu'elle n'est pas au pouvoir et qu'elle s'oppose (avec plus ou moins de vigueur) à ceux qui le détiennent. L'opposition *parlementaire*, quant à elle, se compose des partis politiques représentés au Parlement, mais pas au gouvernement. Dans la plupart des régimes parlementaires, sans que ce soit systématique, le gouvernement bénéficie d'ordinaire du soutien direct de la majorité. La question des droits de l'opposition parlementaire est par conséquent avant tout celle des *droits de la minorité politique*. Ceux-ci englobent en général les droits procéduraux d'information, de représentation et de participation, le droit d'expression et le droit de vote, le droit de déposer des propositions de loi et d'autres propositions, le droit de contrôler l'exécutif et d'avoir un droit de regard sur ses activités, ainsi qu'une protection contre les brimades que pourrait lui infliger la majorité. L'opposition n'a cependant pas le pouvoir d'adopter des décisions essentielles qui, dans un régime démocratique, sont prises par la majorité des parlementaires.

12. La question de l'étendue des droits garantis à l'opposition parlementaire peut par conséquent être envisagée comme celle d'un juste *équilibre* entre les intérêts politiques légitimes de la majorité et de la minorité représentées au Parlement. L'absence d'un nombre suffisant de droits fondamentaux garantis à l'opposition risque de compromettre ou de mettre à bas le fonctionnement et la légitimité démocratiques du système. À l'inverse, l'attribution de droits et de pouvoirs étendus à l'opposition peut fragiliser ou annihiler la capacité de la majorité et du gouvernement à diriger efficacement le pays.

13. La recherche du juste équilibre entre le pouvoir de la majorité parlementaire et les droits de la minorité doit se faire à l'échelon national, en fonction de la tradition et du contexte politiques et constitutionnels du pays. Mais il existe des intérêts communs, qui peuvent être recensés et examinés pour l'élaboration d'une réglementation parlementaire satisfaisante à l'échelon national s'en inspire.

14. La présente étude soulève un certain nombre de questions de fond : quels sont les droits formels dont l'opposition ou la minorité parlementaire devrait ou pourrait disposer et comment la loi peut-elle au mieux les régler et les protéger? L'idée sous-jacente est ici qu'un certain degré d'institutionnalisation formelle des droits et compétences de la minorité peut contribuer à la solidité et au bon fonctionnement de la démocratie en Europe. Cet objectif peut être atteint de diverses manières, qu'il convient d'adapter à la tradition constitutionnelle nationale.

15. L'Europe possède en général un modèle commun de démocratie, très répandu, dans lequel l'opposition politique jouit d'une représentation parlementaire importante et dispose, au sein du Parlement, de nombreuses possibilités de s'opposer et de proposer des alternatives à la politique menée par la majorité et le gouvernement. Ce modèle repose sur une culture et une tradition démocratiques européennes, forgées peu à peu au fil du temps, marquées parfois par des reculs, et qui ont fortement progressé au cours des dernières décennies, notamment dans

les démocraties d'Europe centrale et orientale, mais également dans les démocraties parlementaires plus solidement établies d'Europe occidentale.

16. Outre la culture démocratique dans laquelle elle s'inscrit, la position de l'opposition est également, dans une très large mesure, consacrée et protégée par *le droit*, tant à l'échelon national qu'eupéen. À l'échelon européen, la Convention européenne des droits de l'homme garantit en effet les droits fondamentaux sans lesquels l'existence d'une opposition politique serait extrêmement difficile, comme la liberté d'opinion et d'expression, la liberté de réunion et d'association et le droit à des élections libres et équitables. La Convention européenne des droits de l'homme ne garantit toutefois pas expressément les droits de l'opposition (ou des minorités) parlementaire en tant que telle, et peut uniquement s'interpréter, dans une faible mesure, de manière à déduire l'existence de ces droits point par point¹. Ils ne sont pas davantage réglés par d'autres instruments contraignants de droit international. Pour ce qui est des textes non contraignants, la récente Résolution 1601 (2008) de l'APCE représente, à ce jour, le principal instrument et le plus complet en la matière. À l'échelon national, certaines questions pertinentes pour la place réservée à l'opposition parlementaire sont régies de manière plus ou moins similaire dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe. D'autres points, en revanche, sont réglés, pour autant qu'ils le soient, de façon très différente et ne font pas l'objet d'un modèle commun.

17. Les éléments sur lesquels repose la présente évaluation de la Commission de Venise ne présentent par conséquent aucun caractère juridiquement contraignant et cette étude doit davantage être envisagée comme un moyen de formuler certains enjeux communs et de mettre en œuvre les solutions possibles ou déjà appliquées à l'échelon national. Il s'agit, dans une certaine mesure, d'une étude comparative, en ce qu'elle puise dans l'expérience acquise en droit constitutionnel national par la Commission de Venise. Il convient toutefois de souligner que la Commission n'a pas eu la possibilité de procéder à un examen comparatif complet de cette question.

18. La Commission de Venise n'a pas par le passé rendu d'avis général sur le rôle de l'opposition. Elle a cependant traité de cette question dans un rapport consacré à un pays précis et portant « sur le projet de loi relatif à l'opposition parlementaire en Ukraine » en 2007². En outre, la Commission de Venise a rendu des avis et des rapports, à caractère général ou propres à un pays précis, qui portaient sur un certain nombre de questions directement ou indirectement pertinentes pour le rôle de l'opposition politique dans une démocratie parlementaire, et notamment (mais cette énumération n'est pas exhaustive) sur les seuils électoraux³, le rôle et la réglementation des partis politiques, les lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues⁴, les lignes

¹ Il existe néanmoins une jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme pertinente sur des questions précises, comme l'immunité parlementaire ; voir, notamment, A. c. Royaume-Uni, arrêt du 17 décembre 2002 (35373/97) et Kart c. Turquie, arrêt du 3 décembre 2009 (89175/05), voir plus loin la partie 4.5. Sur le rôle des parlementaires et de l'opposition, voir Tanase c. Moldova, n°7/08, arrêt du 27 avril 2010 ; sur la liberté d'expression des élus, voir Parti populaire chrétien-démocrate c. Moldova, n°28793/02, arrêt du 14 février 2006 ; sur la diversité et l'expression d'une opinion minoritaire, voir Buscarini et autres c. Saint-Marin, n°24645/94, arrêt du 18 février 1999 ; sur les privilèges parlementaires, voir Demicoli c. Malte, n°13057/87, arrêt du 27 août 1991.

² Cf. « Avis sur le projet de loi relatif à l'opposition parlementaire en Ukraine », CDL-AD(2007)019, adopté en juin 2007, ainsi que l'avis préliminaire antérieur de mars 2007, CDL-AD(2007)015. En 2007, le membre suppléant espagnol, M. Sanchez Navarro, a également remis à la Commission un rapport consacré au rôle et à la protection juridique de l'opposition (« On the role and legal protection of the opposition »), cf. CDL-DEM(2007)002rev.

³ Voir les rapports sur les quorums et autres aspects des systèmes électoraux restreignant l'accès au Parlement, CDL-AD (2008)037 et CDL-AD (2010)007. En matière électorale, le document de référence est le Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rev. Pour une compilation des principaux textes de la Commission de Venise, voir *Le droit électoral*, Éditions du Conseil de l'Europe, ISBN 978-92-871-6424-7

⁴ Cf. Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues, CDL-INF(2000)001 ; Lignes directrices et rapport explicatif sur la législation relative aux Partis politiques : questions spécifiques, CDL-AD(2004)007rev.

directrices sur la législation relative aux partis politiques⁵, la protection des partis politiques contre leur interdiction⁶, l'initiative législative⁷, le mandat impératif⁸, la modification de la Constitution⁹ et les immunités parlementaires¹⁰. Nous y renverrons par la suite en tant que de besoin.

19. Le présent rapport comportera ainsi les éléments suivants :

- une analyse du rôle et des fonctions de l'opposition parlementaire
- une vue d'ensemble des différents modes de réglementation et de protection légale des droits de l'opposition parlementaire et des minorités
- une analyse des principales catégories d'opposition parlementaire et de droits des minorités, et notamment (i) des droits procéduraux de participation, (ii) des pouvoirs spéciaux de contrôle et d'examen, (iii) du droit de blocage ou de report des décisions de la majorité, (iv) du droit de demander le contrôle de la constitutionnalité des lois et des autres actes de la majorité parlementaire et, enfin, (v) de la protection contre toute forme de persécution et d'abus
- un bref examen des obligations et des responsabilités de l'opposition parlementaire démocratique

20. Le rapport se limitera au rôle joué par l'opposition dans les parlements nationaux et ne traitera pas des questions qui concernent spécifiquement les parlements régionaux ou les institutions internationales, comme le Parlement européen de l'Union européenne ou l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE). Il n'examinera par ailleurs pas les caractéristiques propres aux régimes politiques dans lesquels les principaux partis sont représentés au gouvernement, comme en Suisse.

3. L'opposition parlementaire – rôle et fonctions

21. L'existence d'une opposition constituée de partis politiques organisés est souvent considérée comme acquise en Europe. Or, il n'en a pas toujours été ainsi. Les régimes politiques historiquement jugés (plus ou moins) démocratiques n'ont pas systématiquement comporté une opposition institutionnalisée. Robert Dahl faisait ainsi remarquer en 1966 :

Le dernier des trois grands jalons de l'évolution des institutions démocratiques – le droit de prendre part aux décisions gouvernementales par l'expression d'un suffrage, le droit d'être représenté et le droit d'une opposition organisée à appeler à voter contre le gouvernement lors des élections et au sein du Parlement – est si moderne dans sa forme extrêmement aboutie, que certains citoyens toujours en vie aujourd'hui sont nés avant même qu'il ne fasse son apparition dans la plupart des pays d'Europe occidentale. Il semble que, tout au long de l'histoire connue, l'existence d'institutions stables permettant une opposition politique légale, sans trouble à l'ordre public et pacifique ait été rare. [...] L'opposition légale des partis est en fait une invention accidentelle récente, confinée pour l'essentiel à une poignée de pays d'Europe occidentale et du monde anglophone.[...] Le fait qu'un régime d'opposition pacifique et légale des partis politiques soit comparativement

⁵ Draft joint OSCE/ODHIR – Venice Commission guidelines on political party legislation, CDL (2010)073

⁶ Voir, par exemple, l'Avis sur les dispositions constitutionnelles et législatives relatives à l'interdiction des partis politiques en Turquie, CDL-AD(2009)006.

⁷ Rapport sur l'initiative législative, CDL-AD(2008)035.

⁸ Rapport sur le Mandat impératif, CDL-AD(2009)027.

⁹ Rapport sur l'amendement constitutionnel, CDL-AD(2010)001.

¹⁰ Rapport sur le régime des immunités parlementaires, CDL-INF(1996)007e.

rare signifie qu'il doit être excessivement difficile de *mettre en place* un tel régime ou de le *préserver*, voire les deux¹¹.

22. Depuis la formulation de cette observation, la démocratie s'est propagée notamment en Europe, où l'on peut dire aujourd'hui qu'une opposition politique organisée au sein et hors du Parlement fonctionne au moins raisonnablement bien dans la quasi-totalité des 47 États membres du Conseil de l'Europe. Mais il s'agit, pour bon nombre de pays européens, d'un phénomène extrêmement récent, qui ne saurait être considéré comme acquis. Le maintien et le perfectionnement du bon fonctionnement du régime d'opposition politique représentent d'ailleurs, même pour les démocraties anciennes et parvenues à maturité d'Europe occidentale, un défi permanent¹².

23. La Résolution 1601 (2008) de l'Assemblée parlementaire précise que l'existence d'une « opposition parlementaire et extraparlamentaire est un rouage indispensable au bon fonctionnement de la démocratie ». La Commission de Venise souscrit à ce constat et estime que les conditions de droit et de fait nécessaires à l'existence d'une opposition parlementaire pacifique constituent un critère d'appréciation de la maturité démocratique de tout système politique donné.

24. Le Parlement n'est pas, par nature, une institution monolithique et homogène, mais une assemblée représentative, dont l'idée maîtresse est la représentation d'intérêts et d'opinions différents, et dans laquelle ces divergences d'opinion et la distinction faite entre la majorité et une ou plusieurs minorités d'opposition existeront en permanence. Cette opposition s'organise, dans les parlements modernes, sur la base de partis politiques et s'accompagne d'une distinction entre, d'une part, le ou les partis au pouvoir et, d'autre part, les partis d'opposition représentés au Parlement.

25. Le principe majoritaire, qui traduit la volonté populaire de la majorité, est un critère formel et juridique essentiel d'une « démocratie ». Le Parlement prend ses décisions à la majorité et le régime parlementaire se caractérise par le fait que le gouvernement jouit d'ordinaire (sans que cela soit systématique) du soutien de la majorité¹³. L'opposition est habituellement minoritaire et la minorité n'est pas, en principe, compétente pour adopter des décisions. L'opposition n'a pas pour fonction de gouverner, mais elle peut avoir d'autres rôles. Leur énumération idéale est certes contestable, mais elle peut comporter les éléments suivants :

¹¹ Cf. Robert Dahl (sous la direction de), *Political Oppositions in Western Democracies* (1966), pages xiii-xiv de la préface. Dahl observait à l'époque que seuls 30 des 113 membres des Nations Unies possédaient un régime politique dans lequel une véritable opposition légale exprimée par des partis politiques organisés existait déjà tout au long de la décennie précédente. Ce constat soulevait une question : « les 30 régimes aujourd'hui en place sont-ils autant de fleurs exotiques qui auraient germé dans un climat historique exceptionnel et momentané ? Ou sont-ils le produit vigoureux d'une longue évolution, une espèce politique désormais suffisamment robuste pour s'épanouir sous d'autres latitudes, au climat éventuellement plus rude ? ».

¹² Cela vaut également, bien entendu, pour les démocraties des autres régions du monde. Le rapport consacré au « Rôle de l'opposition », publié à l'occasion d'un séminaire organisé par le secrétariat et l'Association parlementaire du Commonwealth et qui réunissait en juin 1998 les représentants de 20 pays du Commonwealth, illustre de manière intéressante cette réflexion commune.

¹³ La distinction repose ici entre parlementarisme positif et négatif. Le parlementarisme positif suppose que le gouvernement bénéficie du soutien expresse de la majorité parlementaire, d'ordinaire par un vote de soutien ou de confiance (investiture). Le parlementarisme négatif permet au gouvernement de rester en place aussi longtemps que la majorité ne manifeste pas sa défiance expresse à l'occasion d'un vote de défiance. L'existence d'un gouvernement minoritaire est plus probable dans les régimes de parlementarisme négatif, mais elle reste possible dans les régimes de parlementarisme positif, dès lors qu'un ou plusieurs partis de l'opposition votent en faveur du gouvernement.

- offrir des alternatives politiques
- exposer clairement et promouvoir les intérêts de ses électeurs (dans les circonscriptions)
- proposer une alternative aux décisions projetées par le gouvernement et les représentants de la majorité
- améliorer la procédure parlementaire de prise de décision en assurant l'existence d'un débat, d'une réflexion et d'une contradiction
- examiner attentivement les projets de loi et de budget du gouvernement
- surveiller et contrôler l'activité du gouvernement et de l'administration
- renforcer la stabilité, la légitimité, l'obligation de rendre compte et la transparence du processus politique

26. L'étendue de la capacité de l'opposition à exercer ces fonctions dans un régime parlementaire donné peut être considérée comme l'expression de son degré de maturité démocratique. Lorsque, en revanche, l'opposition n'en assume aucune, c'est le signe d'une démocratie défailante.

27. Les fonctions énumérées sont complémentaires et, dans une certaine mesure, interdépendantes. L'importance de certaines d'entre elles dépend de chaque régime parlementaire et peut également évoluer au fil du temps dans un régime donné et entre les partis d'opposition. Face aux projets du gouvernement, il arrive que certains partis de l'opposition présentent des contre-propositions, tandis que d'autres choisissent de souscrire aux premiers. Certains examinent très attentivement l'action du gouvernement, contrairement à d'autres. La perception et l'exercice de ce rôle d'opposant varient en fonction des aspirations réalistes d'un parti d'opposition à gouverner à l'issue des prochaines élections. La taille importante ou au contraire modeste du parti représente un autre facteur déterminant. Les partis d'opposition situés à l'extrémité de l'éventail politique ont bien souvent une attitude très différente des partis du centre. Alors qu'un grand parti d'opposition, bien établi, peut habituellement se concentrer sur la formulation d'une autre politique, en vue de diriger le pays à l'issue des prochaines élections, les petits partis qui n'aspirent pas à gouverner conçoivent bien souvent leur rôle parlementaire de façon très différente, plutôt comme celui de sentinelles, et mettent l'accent sur le contrôle et l'examen attentif de l'action du gouvernement.

28. Le terme « opposition » peut avoir une double acception et englober à la fois l'opposition envisagée comme une fonction et l'opposition en tant que sujet. L'opposition conçue comme une fonction recouvre l'ensemble des opinions et des activités qui s'opposent à la politique menée par la majorité et le gouvernement. L'opposition en tant que sujet unique ou multiple désigne en général les partis politiques qui ne gouvernent pas. Ces deux notions se chevauchent habituellement, mais pas nécessairement. Un parti d'opposition peut choisir d'apporter son soutien à la faction au pouvoir, soit de manière permanente, soit au cas par cas. D'autre part, il n'est pas rare dans certains Parlements que les députés de la majorité rejoignent les partis de l'opposition pour voter contre les projets de leur gouvernement.

29. La nature et la force de l'opposition parlementaire dans un pays donné dépend du système électoral en vigueur. Lorsque ce dernier repose sur la représentation proportionnelle, le modèle dominant en Europe, l'opposition jouit d'ordinaire d'une meilleure représentation parlementaire que dans les systèmes fondés sur le scrutin majoritaire uninominal, comme c'est le cas au Royaume-Uni, à Westminster¹⁴. La représentation proportionnelle tend également à favoriser les partis politiques qui ont quelque importance et un certain poids¹⁵. Le seuil de représentation

¹⁴ Ce n'est cependant pas systématique et certains modèles de représentation proportionnelle peuvent limiter le nombre de partis représentés au Parlement.

¹⁵ Parallèlement, un système qui repose sur le scrutin majoritaire uninominal peut avoir tendance à produire une opposition plus homogène et moins fragmentée, dont seul le ou les deux principaux partis seront représentés au

est un autre élément déterminant pour le nombre et l'importance des partis d'opposition. Il est variable en Europe, mais se situe le plus souvent aux alentours de 5 %, ce qui assure habituellement la représentation au Parlement d'un certain nombre de partis de l'opposition¹⁶.

30. La Commission de Venise juge primordiale de garantir une représentation raisonnable de l'opposition politique au Parlement pour favoriser l'existence d'une démocratie stable et légitime, comme le soulignent les rapporteurs du Forum pour l'avenir de la démocratie du Conseil de l'Europe en 2007 :

11. 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, ce qui nuit à la qualité et à la pertinence du débat parlementaire et affecte le processus de prise de décision dans son ensemble. Un moyen d'éviter les situations où l'opposition est essentiellement extraparlamentaire, est d'abaisser le seuil de la représentation parlementaire. Dans une démocratie consolidée, ce seuil devrait être bas, pour que les droits de tous les citoyens, et que toutes les opinions politiques et tous les intérêts y soient représentés¹⁷.

31. Selon le contexte politique national et la réglementation électorale, le nombre de partis d'opposition représentés au Parlement peut varier considérablement, depuis une représentation unique jusqu'à une multitude de partis¹⁸. Il arrive qu'ils fassent partie de coalitions ou, au contraire, qu'ils soient fractionnés, les partis d'opposition se situant bien souvent aux deux extrémités de l'éventail politique, en fonction de la majorité au pouvoir. Le modèle classique de Westminster, au Royaume-Uni, qui comporte uniquement deux grands partis, est aujourd'hui extrêmement rare en Europe. L'ancienne et simple distinction entre les partis de la majorité au pouvoir et l'opposition en tant qu'entité unique, avec un « O » majuscule (et un contre-gouvernement en permanence) ne correspond de ce fait pas à la réalité politique de la plupart des pays européens. Parallèlement, même lorsque bon nombre de partis d'opposition sont représentés au Parlement, il se peut que la seule alternative réaliste de gouvernement à l'issue des prochaines élections soit incarnée par un seul parti ou par une coalition de plusieurs d'entre eux, qui fonctionne alors comme « l'Opposition » dominante.

32. Dans le système parlementaire, le gouvernement jouit bien souvent du soutien explicite d'une majorité parlementaire, qui se compose en principe de son propre parti ou des partis qui forment la coalition au pouvoir. L'opposition est par conséquent minoritaire. Mais cette situation n'est pas systématique. Plusieurs pays européens ont une grande expérience des « gouvernements minoritaires », c'est-à-dire composés de partis politiques qui ne détiennent pas eux-mêmes une majorité au Parlement. Ces gouvernements peuvent avoir passé un accord avec un parti d'opposition, qui leur assure une majorité stable, mais il arrive également

Parlement, ce qui facilitera d'autant la constitution d'un contre-gouvernement et la désignation d'un chef officiel de l'opposition, dotés de certains privilèges parlementaires et qui peuvent jouer un rôle important et permettre de mieux distinguer les différences et les alternatives politiques existantes.

¹⁶ Parmi les États membres du Conseil de l'Europe, le seuil de représentation le plus élevé est celui de la Turquie, qui se situe à 10 %, suivie par le Liechtenstein à 8 %, puis la Fédération de Russie et la Géorgie à 7 %. Un tiers des États impose un seuil de 5 %, 13 pays retiennent un chiffre inférieur, tandis que les autres n'en prévoient aucun. En outre, plusieurs systèmes appliquent uniquement un seuil de représentation à un nombre limité de sièges. Dans l'affaire Yumak et Sadak c. Turquie du 8 juillet 2008, la Cour européenne des droits de l'homme a admis l'existence d'un seuil de 10 %, qui n'emporte pas violation de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme. Dans son Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe, du 12 juin 2006, la Commission admet qu'un « système peut privilégier la représentation équitable des partis au Parlement et un autre viser à éviter la fragmentation de la représentation en petits partis afin de conférer une majorité absolue des députés à la formation chargée de constituer le gouvernement ».

¹⁷ Voir les Conclusions des rapporteurs généraux (MM. Gross, Whitmore et Tarschys) de la réunion du Forum pour l'avenir de la démocratie à Stockholm/Sigtuna en juin 2007, paragraphe 11.

¹⁸ Il existe traditionnellement, dans certains Parlements, des parlementaires indépendants qui ne sont membres d'aucun parti et exercent une forme particulière d'opposition « entre les factions ». Cette possibilité dépend notamment du système électoral.

qu'ils ne jouissent d'aucun soutien régulier et doivent compter selon l'occasion sur tel ou tel parti de l'opposition. Les périodes de gouvernement minoritaire se caractérisent, par définition, par le fait que les partis d'opposition ne parviennent pas, bien qu'il soient majoritaires, à s'entendre sur la formation d'un autre gouvernement. Cela ne signifie cependant pas que les partis d'opposition ne puissent trouver un terrain d'entente sur d'autres points, comme le contrôle ou la critique de l'action du gouvernement, voire l'adoption de décisions majoritaires contraires à la politique que le gouvernement aurait préféré mener. Le Danemark, dans les années 80, et la Norvège dans les années 90, en offrent deux exemples, puisque ces deux pays ont connu de longues périodes durant lesquelles l'opposition parlementaire était effectivement en mesure non seulement de contrôler l'action des gouvernements minoritaires, mais encore de leur donner des directives dans un certain nombre de domaines.

33. La notion d'« opposition » est avant tout propre au système parlementaire. Le contexte est en effet différent dans les régimes politiques où le chef de l'exécutif, d'ordinaire le Président, est directement élu et ne dépend pas du Parlement. Dans les systèmes présidentiels, comme aux États-Unis, ou semi-présidentiels, comme en France, le Président et la majorité parlementaire peuvent être issus du même parti, mais il arrive également que ce ne soit pas le cas, notamment en France où l'on parle alors de « cohabitation ». Dans ce cas, la notion d'« opposition » politique diffère de celle des systèmes parlementaires et le paysage politique ressemble plutôt à une lutte entre deux organes étatiques adverses, qui représente une forme particulière de séparation des pouvoirs ; elle est alors parfois qualifiée d'« opposition institutionnelle ».

34. Les parlements bicaméraux présentent une autre forme de division politique lorsque les deux chambres sont élues ou désignées selon des critères distincts ; la majorité peut être détenue dans chaque chambre par des partis différents, l'opposition au sein de l'une formant la majorité dans l'autre. Cette situation traduit également un modèle de séparation des pouvoirs assorti de « freins et contrepoids », au lieu de la dichotomie position/opposition. Mais, même en pareil cas, il reste possible que d'autres partis de moindre importance ne fassent partie de la majorité dans aucune des deux chambres et soient dans l'« opposition » au sens traditionnel.

35. Dans certains systèmes politiques, le gouvernement se compose de tous les grands partis représentés au Parlement, ce qui permet difficilement d'employer la notion d'« opposition » au sens habituel. C'est le cas en Suisse et dans des pays particulièrement soucieux de réconciliation nationale, comme l'Irlande du Nord.

36. La distinction entre la faction au pouvoir et l'opposition, ainsi que le rôle des groupes parlementaires minoritaires, peuvent également varier d'un parlement régional à l'autre ou dans des institutions comme le Parlement européen (de l'Union européenne) et des assemblées parlementaires internationales comme l'APCE.

37. Les observations qui suivent porteront principalement sur les systèmes parlementaires nationaux et sur le modèle le plus répandu, dans lequel les partis de l'opposition sont minoritaires et ont par conséquent besoin d'un certain degré de protection pour pouvoir exercer les fonctions essentielles et légitimes de l'opposition, qui sont indispensables à l'existence d'une démocratie effective et durable.

4. La protection juridique de l'opposition et des minorités parlementaires

4.1 Introduction

38. La législation ne représente que l'un des nombreux critères d'appréciation de la force et de la fonction de l'opposition parlementaire dans un pays donné. La situation et la culture politiques nationales ont davantage d'importance : elles se composent d'un certain nombre de facteurs qui s'ajoutent au cadre juridique constitutionnel. Dans les démocraties parvenues à

maturité et stables, où règne une tradition de tolérance politique, l'opposition peut prospérer sans garanties légales, tandis que dans les autres systèmes politiques, il arrive que l'opposition soit fortement brimée même si elle jouit d'une protection formelle importante.

39. Lorsque le système politique produit régulièrement un changement de gouvernement, la première garantie de la protection de l'opposition est la conscience qu'a le parti au pouvoir de son propre intérêt : sachant fort bien qu'il peut se retrouver dans l'opposition à l'issue des prochaines élections, il traitera logiquement l'opposition actuelle de façon rationnelle.

40. Le deuxième facteur à prendre en compte est celui des ressources. Même si l'axiome formulé par le politologue Stein Rokkan, « les voix comptent, mais les ressources décident », semble un peu excessif, les ressources économiques et autres dont dispose un parti de l'opposition peuvent compter davantage que le cadre juridique dans lequel il exerce son activité. Les ressources parlementaires en font partie. Les dispositions administratives et organisationnelles des parlements nationaux varient considérablement dans les divers pays d'Europe. Certains parlements sont dotés d'une administration importante et mettent à la disposition de leurs parlementaires et de leurs groupes parlementaires des auxiliaires, du personnel de recherche et d'autres moyens. Dans d'autres parlements, cette assistance administrative est ailleurs infime, ce qui rend l'action de l'opposition parlementaire plus difficile¹⁹.

41. Les dispositions légales qui garantissent les droits de l'opposition et des minorités importent néanmoins à divers égards. Les modalités de la procédure parlementaire et le fait qu'elle accorde ou non à l'opposition la faculté raisonnable de prendre part aux décisions et d'exercer une influence peuvent être déterminants pour le déroulement quotidien de la vie politique parlementaire. De façon plus fondamentale, la garantie de la protection juridique de l'opposition permet à ses activités de reposer sur une base solide et contribue à la création d'une culture politique de tolérance à l'égard des opinions contraires. Cette situation est d'autant plus importante dans les pays dont les traditions démocratiques et parlementaires ne sont pas encore parfaitement établies et cimentées.

42. Le recours aux dispositions légales est un moyen *d'institutionnaliser* le rôle de l'opposition politique et parlementaire. Comme le souligne le politologue Robert Dahl, il s'agit là de l'un des facteurs susceptibles d'asseoir solidement la démocratie et d'accroître « le coût de la coercition » à laquelle le parti au pouvoir pourrait être tenté de recourir :

Enfin, à partir du moment où un système qui permet aux partis de s'opposer pacifiquement se trouve solidement institutionnalisé et assorti de garanties juridiques, le coût de sa destruction serait extrêmement élevé, dans la mesure où, pour supprimer l'opposition, le gouvernement devrait d'abord mettre à bas le système constitutionnel. À ce stade, la destruction de l'opposition passerait donc par une révolution, dont le prix à payer risque fort d'être considérable²⁰.

43. La démocratie s'est étendue en Europe au cours des décennies et est parvenue à un « stade d'évolution » où les conditions politiques dans lesquelles s'exerce l'activité de l'opposition parlementaire peuvent être qualifiées de très satisfaisantes dans la majorité des États membres du Conseil de l'Europe et de raisonnablement satisfaisantes dans la plupart des autres. Toutefois, la réglementation formelle du rôle de l'opposition n'a pas encore atteint le

¹⁹ Il arrive en effet fréquemment que les systèmes d'assistance administrative parlementaire tiennent lieu d'outil mis à la disposition de l'opposition, qui lui assure une sorte de contre-expertise face aux ressources administratives qu'offrent le gouvernement et l'administration, auxquelles le parti au pouvoir a accès. Il s'agit, là encore, de trouver un juste équilibre entre, d'une part, le fait de mettre à la disposition de l'opposition parlementaire les ressources nécessaires à l'exercice constructif de sa mission légitime et, d'autre part, le souci de ne pas surcharger le système en créant une autre structure administrative concurrente de celle de l'exécutif.

²⁰ Cf. Robert Dahl (sous la direction de) "Political Oppositions in Western Democracies" (1966), préface page xvi.

même stade. Comme le soulignait la Commission de Venise dans un avis de 2007, le degré d'institutionnalisation formelle de l'opposition parlementaire varie considérablement en Europe :

Le statut juridique de l'opposition dans les différents parlements nationaux varie beaucoup d'un pays à l'autre. Une loi spécifique sur l'opposition est quelque chose d'exceptionnel à l'échelle internationale. Les solutions concrètes retenues sont conditionnées par le cadre constitutionnel, le système électoral et d'autres facteurs historiques, politiques, sociaux et culturels. En conséquence, le degré d'institutionnalisation de l'opposition va d'une reconnaissance conventionnelle essentiellement tacite à une réglementation formelle consacrée par la Constitution²¹.

44. Au vu de ce constat, la Commission de Venise conclut que la démocratie européenne a désormais atteint un stade de développement auquel il devient judicieux et digne d'intérêt de se demander de quelle manière et par quels moyens le rôle et les fonctions de l'opposition parlementaire pourraient être mieux réglementés et protégés formellement parlant. Cette question figure au cœur de la Résolution 1601(2008) de l'Assemblée parlementaire et se pose aussi bien pour les anciennes démocraties que pour les nouvelles démocraties européennes. La partie qui suit s'emploie à contribuer à cette réflexion, en analysant les principes fondamentaux et les grands défis communs aux divers États, ainsi que les catégories et les techniques de réglementation des droits et compétences de l'opposition et des minorités parlementaires.

4.2 La protection juridique au sens large et au sens étroit du terme

45. La tradition parlementaire démocratique en Europe présente une caractéristique essentielle : le rôle de l'opposition y est juridiquement mieux protégé qu'il y paraît au premier abord. Cette protection n'est pas assurée avant tout par la réglementation expresse des droits de l'opposition, mais d'une façon plus indirecte, à l'échelon constitutionnel et à d'autres niveaux encore.

46. La plupart des Constitutions comportent essentiellement deux séries de normes et de dispositions, qui traitent (i) des institutions de l'État et de l'appareil gouvernemental et (ii) des droits fondamentaux de la personne. Ces deux séries de normes peuvent, si elles sont interprétées de manière plus large, servir à protéger et à favoriser l'opposition politique intraparlamentaire et extraparlamentaire. Un certain nombre de droits de l'homme fondamentaux, parmi lesquels la liberté d'expression et d'opinion, la liberté d'association, la protection contre les arrestations arbitraires et la torture, l'accès aux tribunaux et d'autres encore, sont en effet indispensables au développement d'une opposition démocratique au pouvoir en place²².

²¹ Voir l'Avis préliminaire sur le projet de loi relative à l'opposition parlementaire en Ukraine de mars 2007, CDL-AD(2007)015, paragraphe 4.

²² L'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, consacré à la liberté d'association et de réunion, en est un parfait exemple ; il s'interprète de manière à protéger l'existence et les activités des partis politiques à l'intérieur comme à l'extérieur du Parlement. Plusieurs Constitutions européennes comportent des dispositions relatives à l'interdiction des partis politiques, dont les partis représentés au Parlement peuvent également subir les effets. Mais l'application de telles dispositions constituerait une restriction au titre de l'article 11 (1) la Convention européenne des droits de l'homme, qui devrait être justifiée au titre de l'article 11 (2). La Cour européenne des droits de l'homme a estimé à plusieurs reprises que, compte tenu de l'importance des partis politiques pour le bon fonctionnement de la démocratie, la Convention européenne des droits de l'homme exige en pareil cas une justification particulièrement solide. La Commission de Venise a examiné la question de la protection accordée aux partis politiques contre leur dissolution illicite dans ses « Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues » de 1999 et, récemment et de manière plus détaillée, dans son « Avis sur les dispositions constitutionnelles et législatives relatives à l'interdiction des partis politiques en Turquie » de 2009, cf. CDL-AD(2009)006. Voir plus loin la partie 5.6.

47. Cela vaut également pour les dispositions constitutionnelles fondamentales relatives au système électoral et aux institutions de l'État. Même si elles ne le précisent pas expressément, ces dispositions protègent en pratique bien souvent les droits de l'opposition et des minorités, en fixant des procédures que la majorité ne peut méconnaître ni contourner, quand bien même cette option eût été plus confortable pour elle. Les dispositions électorales en offrent une illustration particulièrement manifeste²³. Mais ce constat est également applicable à toutes les procédures qui prévoient la participation du Parlement et un examen parlementaire, car elles fournissent autant d'occasions de porter une question à l'attention de l'opposition et de lui permettre de l'examiner d'un œil critique. Le principe démocratique fondamental en vertu duquel les textes de loi et les décisions budgétaires doivent être adoptés par le Parlement est en effet un moyen de garantir la participation de l'opposition à la prise de décisions politiques essentielles. Dès lors que la Constitution ordonne que certaines décisions du gouvernement soient approuvées par le Parlement ou que le gouvernement présente certains documents, ces décisions et documents sont soumis, par voie de conséquence, au contrôle, à l'examen et aux éventuelles critiques de l'opposition.

48. Il en va de même pour la procédure parlementaire. Lorsque le Règlement de l'Assemblée impose, par exemple, le dépôt d'un texte pour qu'il soit examiné en commission, puis en séance plénière avant d'être adopté, il garantit la participation de l'opposition au processus politique.

49. Dans son rapport de 2009 sur la modification de la Constitution, la Commission de Venise souligne que le constitutionnalisme assure en soi la protection de l'opposition en établissant des procédures que la majorité ne peut pas modifier aisément :

Bon nombre de dispositions constitutionnelles relatives à la gouvernance assurent également la protection de l'opposition politique, en garantissant sa représentation et son intervention, ce qui lui donne la possibilité de briguer le pouvoir détenu par la majorité lors des prochaines élections²⁴.

50. En résumé, la démocratie constitutionnelle, qui règle les élections et l'exercice de la puissance publique par le gouvernement et le Parlement au moyen de procédures protégées par la Constitution et que la majorité ne peut méconnaître arbitrairement, est en soi la meilleure garantie de l'existence d'une opposition politique effective. Sur cette base et des races à une culture politique fondée sur la tolérance et le respect démocratiques des désaccords légitimes, les intérêts de l'opposition peuvent être soigneusement défendus, même en l'absence de dispositions ou de normes expresses en la matière.

4.3 Le sujet de la protection juridique

51. Tous les systèmes constitutionnels européens comportent néanmoins des dispositions qui confèrent plus expressément des droits, voire des compétences, aux entités parlementaires autres que la majorité, et dont bénéficie par conséquent directement ou indirectement l'opposition. Le sujet ou le bénéficiaire de ces dispositions peut être :

- un parlementaire
- les groupes de partis politiques représentés au Parlement
- une minorité qualifiée de parlementaires
- « l'opposition » en tant que telle

²³ Le degré de réglementation des dispositions électorales dans la Constitution varie considérablement d'un pays européen à l'autre. La Commission de Venise tient à souligner qu'il importe d'assurer la protection constitutionnelle des principes fondamentaux du système électoral national de telle sorte qu'ils ne puissent être modifiés ou contournés à la majorité simple.

²⁴ Cf. "Rapport sur l'amendement constitutionnel" de décembre 2009, CDL-AD(2010)001 paragraphe 78.

52. Les deux premières catégories sont généralement les plus importantes pour les fonctions de l'opposition parlementaire, tandis que la troisième est plus rare et que la quatrième est extrêmement rare ou n'existe tout simplement pas dans la plupart des pays européens.

4.3.1 Protection et statut juridiques du parlementaire

53. Dans la plupart des pays européens, le parlementaire est, d'un point de vue formel, l'une des principales entités juridiques du Parlement. Le Parlement est une assemblée de représentants élus, chacun dans sa propre circonscription ; un certain nombre de droits et obligations formels sont attachés à chaque parlementaire. Ce principe vaut indépendamment de l'appartenance d'un parlementaire à la faction au pouvoir ou à l'opposition, mais le statut officiel qui lui est conféré est d'autant plus important qu'il fait partie de la minorité et peut déterminer dans quelle mesure il sera capable de jouer efficacement le rôle de l'opposition.

54. La quasi-totalité des parlements européens admettent de façon explicite ou implicite le principe fondamental de l'égalité de traitement des représentants élus. Un parlementaire est et demeure parlementaire, qu'il soit dans l'opposition ou non. Dans sa Résolution 1601 (2008), l'Assemblée parlementaire souligne au paragraphe 5 que « l'égalité de traitement des membres du parlement doit être garantie dans toutes leurs activités et prérogatives ».

55. En vertu d'une tradition parlementaire commune, un certain nombre de droits fondamentaux et de compétences reconnus à chaque parlementaire sont très largement répandus en Europe. Ils englobent d'ordinaire :

- le droit de vote (pour les textes de loi, le budget et à d'autres occasions)
- le droit de déposer des propositions de loi et d'autres propositions
- le droit d'intervenir dans le débat (souvent modifié)
- le droit d'adresser des questions orales ou écrites au gouvernement
- le droit de prendre part aux travaux des commissions parlementaires
- le droit d'obtenir les informations et les documents présentés au Parlement
- les immunités parlementaires, comme l'irresponsabilité parlementaire (liberté d'expression) et l'inviolabilité parlementaire (immunité d'arrestation)
- la liberté d'opinion politique, y compris la protection contre tout « mandat impératif » et le droit de quitter un parti pour devenir membre d'un autre parti
- le droit de saisine de la Cour constitutionnelle

56. Tous les parlementaires ne jouissent pas de l'ensemble de ces droits et compétences, qui ne sont pas systématiquement absolus. Certains représentent des droits fondamentaux, comme le droit de vote, tandis que d'autres sont plus relatifs et donnent souvent lieu à des exceptions justifiées par un souci d'efficacité. Ainsi, le droit d'intervenir dans le débat est d'ordinaire strictement réglementé et, dans bien des pays, accordé uniquement aux groupes parlementaires et non à chaque parlementaire. Bien que le droit de prendre part aux travaux des commissions parlementaires existe dans de nombreux pays, le parlementaire a rarement, voire jamais, le droit de choisir une commission. Certains droits ne correspondent pas systématiquement à des obligations imposées à autrui ; ainsi, un parlementaire peut avoir le droit de poser une question à un ministre, mais ce dernier n'est pas nécessairement tenu de lui répondre.

57. La plupart des parlements européens reconnaissent à chacun de leur parlementaire un droit d'initiative politique, qui comprend un droit d'initiative législative et le droit de poser des questions. L'opposition peut ainsi inscrire un point à l'ordre du jour, même si le droit d'obtenir l'adoption de sa proposition ne lui est pas assuré. Dans l'immense majorité des parlements européens, chaque parlementaire dispose d'un droit général d'initiative législative, qui est

parfois limité pour certains types précis de propositions, dont le dépôt est réservé aux groupes parlementaires ou à une minorité définie de députés²⁵.

58. Une tradition parlementaire commune à l'Europe accorde aux parlementaires une protection spéciale, ou « immunité », habituellement garantie par la Constitution. Elle consiste en un degré particulier de liberté d'expression (irresponsabilité), mais peut également prévoir une immunité plus ou moins importante à l'égard des poursuites civiles et/ou pénales. Ces dispositions sont applicables sous la forme à la fois d'une protection collective accordée au Parlement en tant qu'institution et d'une protection individuelle dont bénéficie tout parlementaire contre l'exécutif, le pouvoir législatif ou la majorité parlementaire, comme l'a souligné la Commission de Venise dans son « Rapport sur le régime des immunités parlementaires » de 1996²⁶.

59. La Commission de Venise a procédé à l'évaluation d'un autre droit fondamental reconnu à tout parlementaire : la liberté de ne pas être soumis à un « mandat impératif » et la faculté de se forger librement une opinion, voire de faire allégeance à un autre parti. Dans un avis de 2009, la Commission a souligné l'importance de la liberté et de l'indépendance du mandat des parlementaires et a estimé que

[...] la déchéance de la qualité de représentant pour cause de changement d'affiliation politique est contraire au principe d'un mandat libre et indépendant. Même si le but recherché par ce type de mesures (à savoir, empêcher les élus de « vendre » leur mandat au plus offrant) peut être considéré avec une certaine bienveillance, le principe constitutionnel fondamental qui interdit le mandat impératif, ou toute autre pratique visant à priver un représentant de son mandat, doit prévaloir en tant que clé de voûte du constitutionnalisme démocratique européen.²⁷

60. Dans la plupart des parlements démocratiques, les droits attachés à chaque parlementaire représentent une part importante du fondement et de la protection juridiques de l'opposition parlementaire. La Commission de Venise est en principe favorable au fait de reconnaître à chaque parlementaire, en lui donnant les moyens d'agir, la qualité de clé de voûte des procédures parlementaires démocratiques.

4.3.2 Protection et statut juridiques des groupes parlementaires (factions)

61. Avec l'émergence des partis politiques modernes dans l'Europe du XXe siècle, les groupes parlementaires (factions) sont devenus depuis longtemps la principale entité concrète de la procédure parlementaire. La plupart des régimes parlementaires reconnaissent officiellement cette situation dans leur Constitution ou, tout au moins, dans le Règlement de leur Parlement, qui régit bien souvent un certain nombre de questions en utilisant les groupes parlementaires

²⁵ Cf. « Rapport sur l'initiative législative » de décembre 2008, CDL-AD(2008)035.

²⁶ CDL-INF(96)7. L'immunité parlementaire en tant que telle n'est pas protégée par la Convention européenne des droits de l'homme, mais la Cour a été amenée dans plusieurs affaires à apprécier la portée de ces dispositions par rapport à d'autres droits fondamentaux, notamment le droit à un jugement équitable garanti par l'article 6 ; voir, par exemple, *Kart c. Turquie*, 3 décembre 2009 (8917/05). Voir plus loin la partie 4.6.

²⁷ Cf. « Rapport sur le mandat impératif et les pratiques similaires », CDL-AD(2009)027, paragraphe 39. L'interdiction constitutionnelle du mandat impératif existe en Andorre, article 53 ; en Arménie, article 66 ; en Croatie, article 74 ; en France, article 27 ; en Allemagne, article 38.1 ; aux Pays-Bas, article 67 ; en Italie, article 67 ; en Lituanie, article 59, qui mentionne l'absence de restrictions imposées aux parlementaires par d'autres mandats ; en Roumanie, article 69 ; en Espagne, article 67.2. Voir également CDL-EL(2009)005 paragraphes 11-12. L'article 2 du Règlement du Parlement européen en offre un autre exemple intéressant, puisqu'il dispose que les parlementaires exercent leur mandat indépendamment, ne sont soumis à aucune instruction et ne reçoivent pas mandat contraignant.

comme entité de base²⁸. C'est habituellement le cas des droits procéduraux de participation, comme le fait d'être représenté au sein des commissions et des autres organes parlementaires, le droit de demander la tenue d'un débat, le temps de parole accordé dans un débat et d'autres encore. Ces dispositions font rarement une distinction entre le parti au pouvoir et l'opposition, mais sont particulièrement importantes pour cette dernière et tiennent lieu de droits et de compétences reconnus aux minorités.

62. Dans la mesure où la procédure parlementaire est fixée sur la base de l'existence de partis, les critères de constitution d'un groupe parlementaire prennent de l'importance. Certains parlements imposent un nombre minimal de parlementaires, ce qui peut poser problème aux petits partis de l'opposition qui détiennent uniquement quelques sièges. La fixation d'un seuil élevé pour la constitution d'un groupe parlementaire peut être problématique pour la démocratie²⁹.

63. Le principe de la *représentation proportionnelle* – dans les commissions parlementaires, pour l'attribution des diverses fonctions, la fixation du temps de parole, la répartition des moyens administratifs et financiers et dans d'autres domaines encore – revêt une importance particulière pour les groupes parlementaires de l'opposition. Ce principe est garanti par la plupart des parlements, de façon plus ou moins rigoureuse. Certains parlements appliquent cette règle de proportionnalité à toutes les attributions importantes, tandis que d'autres les limitent à certaines d'entre elles.

64. La reconnaissance officielle du principe de représentation proportionnelle varie également considérablement d'un pays à l'autre. La Constitution de quelques pays la prévoit expressément. C'est le cas de l'article 52 de la Constitution danoise, qui ordonne que « les dispositions du règlement so[ie]nt libellées de manière à garantir la participation de chaque groupe de partis politiques à l'ensemble des activités de l'Assemblée, à proportion du nombre de ses membres »³⁰. Dans d'autres systèmes parlementaires, il arrive que ce principe soit uniquement réglé à un échelon inférieur, généralement par le Règlement, voire pas du tout, tout en demeurant admis comme un « usage » que la majorité respecte habituellement³¹.

65. Plusieurs points des nouvelles lignes directrices de l'APCE sur les droits de l'opposition, énoncées dans la Résolution 1601 (2008), portent sur la représentation proportionnelle, dont ceux-ci :

²⁸ La Constitution mentionne parfois les groupes parlementaires ; c'est le cas de l'article 180 de la Constitution portugaise ou de l'article 73 de la Constitution chypriote, qui ordonne que « tout parti politique représenté au moins par 12 % du nombre total de députés de la Chambre des députés peut former un groupe parlementaire et être reconnu comme tel ». Mais, le plus souvent, les Constitutions nationales ne règlent pas le statut des groupes parlementaires, qui relève alors du Règlement du Parlement.

²⁹ Le Règlement du Parlement européen de l'Union européenne confère aux groupes parlementaires un statut solide et exige qu'un « groupe politique » se compose de députés élus dans plusieurs États membres et qu'il soit constitué par « affinités politiques ». Cette disposition a été contestée en 1999 par un certain nombre de parlementaires indépendants, qui souhaitaient former un groupe parlementaire « technique » dans un souci d'efficacité, même s'ils n'avaient pas la même affiliation politique. Leur demande a été rejetée par la plénière et ce refus a été confirmé par le Tribunal de première instance, cf. *Martinez et De Gaulle c. Parlement européen*, affaire T-222/99, T-327/99 et T-329/99, arrêt du 2 octobre 2001, recueil de la CJCE 2001 p. II-02823.

³⁰ Voir également l'article 55 de la Constitution autrichienne : « le Conseil national élit tous ceux de ses membres qui composent ses principales commissions selon le principe de la représentation proportionnelle ».

³¹ En Norvège, le principe de la représentation proportionnelle est uniquement énoncé par le Règlement du Parlement, qui peut être officiellement modifié par la majorité à tout moment. Dans la pratique toutefois, ce principe est protégé par un usage bien établi et la limite politique permettant de refuser la représentation proportionnelle à un groupe parlementaire est extrêmement élevée. Cela ne signifie pas que la chose soit impossible. Elle s'est produite en 1948, lorsque la procédure parlementaire de consultation du gouvernement sur les questions relatives aux affaires étrangères et à la sécurité a été contournée pour maintenir à l'écart l'important groupe parlementaire communiste prosoviétique, afin qu'il n'ait pas accès aux informations sensibles communiquées aux autres partis de l'opposition.

CDL-AD(2010)025

- le temps de parole durant les séances plénières doit être alloué au moins en fonction du poids de chacun des groupes politiques [...] (2.2.9)
- les présidences des commissions générales/permanentes doivent être réparties entre les groupes politiques suivant le principe de la représentation proportionnelle [...] (2.5.1)
- toute commission, permanente ou non, doit être composée sur la base de la représentation proportionnelle (2.5.2)

66. La Commission conclut que les groupes parlementaires constituent une entité de base importante dans la procédure parlementaire démocratique et souscrit au principe de la représentation proportionnelle, qu'elle considère comme un élément essentiel à la garantie des droits de l'opposition et des minorités.

4.3.3 Protection et statut juridiques des minorités qualifiées

67. En vertu d'un grand principe de la vie parlementaire, les décisions sont prises par un vote à la majorité simple. Ce principe souffre cependant deux exceptions : premièrement, les dispositions qui exigent l'adoption d'une décision à la *majorité qualifiée* ; deuxièmement, les dispositions qui reconnaissent un pouvoir décisionnel à une *minorité qualifiée*. Ces deux catégories sont certes liées, mais présentent des différences. Le principe de la majorité qualifiée confère à la minorité un pouvoir négatif de blocage des décisions, utilisé le plus souvent pour des décisions qui présentent une importance particulière, comme la modification de la Constitution et la délégation de souveraineté, notamment. Le principe de la minorité qualifiée, à l'inverse, reconnaît à la minorité une compétence positive d'initiative et d'adoption d'une décision. Il concerne surtout les questions de procédure ou les questions liées à la surveillance et à l'examen pratiqués par le Parlement³².

68. Les dispositions parlementaire relatives à la majorité ou à la minorité qualifiée confèrent certes des droits et des compétences à l'opposition, mais uniquement aux groupes parlementaires de l'opposition qui atteignent une certaine dimension. Il arrive qu'un grand parti de l'opposition compte lui-même suffisamment de parlementaires pour exercer cette compétence, mais il est également possible qu'aucun groupe parlementaire ne parvienne seul au nombre de parlementaires requis et qu'une coopération entre plusieurs groupes de l'opposition soit indispensable.

69. Les dispositions parlementaires relatives à la minorité qualifiée prévoient, soit un nombre particulier de parlementaires, par exemple 10 ou 20, soit une proportion du nombre total de parlementaires, par exemple 1/5, 1/4 ou 1/3, en session plénière ou en commission. Le seuil exact est souvent le fruit d'une appréciation attentive ; il vise à parvenir à un juste équilibre entre la prééminence de la majorité et les intérêts jugés légitimes de la minorité, tout en tenant compte de la culture et de la situation politiques nationales.

70. Les dispositions qui confèrent aux minorités parlementaires qualifiées des droits et des compétences sont relativement répandues en Europe, bien qu'elles ne correspondent pas à un type précis ni à un modèle commun. La plupart des exemples concernent les questions connexes, comme le droit de demander la tenue d'une session ou d'un débat, le droit d'interpellation, le droit de déposer certains types de demandes et d'autres encore. Ces dispositions figurent d'ordinaire dans le Règlement du Parlement national, mais il arrive qu'elles soient prévues par la Constitution ou par la loi³³.

³² Les dispositions applicables à la minorité qualifiée sont quelquefois désignées comme les « dispositions relatives à la sous-majorité ». Pour une analyse des raisons qui motivent ces dispositions, voir Adrian Vermeule "Submajority Rules: Forcing Accountability upon Majorities", document de travail de 2004 de la Faculté de droit de Chicago.

³³ Par exemple, dans la Constitution turque, l'interpellation doit être demandée par au moins 20 députés ou par un groupe parlementaire ; l'article 72 de la Constitution de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » fixe ce

71. Les dispositions qui imposent de prendre la décision de clore les débats à la majorité qualifiée offrent un autre exemple de droit de la minorité qualifiée, qui permet à une minorité d'une certaine importance de retarder ou de bloquer la procédure parlementaire en faisant traîner les débats (« obstructionnisme »)³⁴.

72. Dans certains parlements, une minorité qualifiée peut avoir la faculté de *reporter* les décisions prises par la majorité, par exemple en demandant la tenue de débats supplémentaires ou une période de réflexion. L'article 41 de la Constitution danoise permet à une minorité des 2/5 des parlementaires de demander que le troisième et dernier débat consacré à l'examen d'un projet de loi soit reporté de 12 jours, de manière à permettre à la minorité d'engager un débat public.

73. Les droits de la minorité qualifiée sont énoncés dans les dispositions générales de la procédure parlementaire ou dans des procédures spéciales prévues pour des questions précises et le plus souvent dans la procédure de *contrôle et d'examen parlementaire* de l'exécutif. Il existe ainsi quelques exemples dans lesquels un pourcentage minoritaire précis de parlementaires est habilité à prendre des décisions, notamment pour la tenue d'un débat ou la création d'une commission d'enquête. L'article 44 de la Constitution allemande, par exemple, reconnaît à un quart des parlementaires le droit de demander la formation d'une commission parlementaire d'enquête. Un tiers des membres de la commission de contrôle du parlement norvégien peuvent ouvrir une enquête et organiser des auditions publiques. Dans sa Résolution 1601 (2008), l'APCE préconise l'attribution de droits de minorité qualifiée à un quart des parlementaires dans un certain nombre de dispositions en matière de surveillance, de contrôle et d'examen. La partie 5.3 abordera ce point de façon plus approfondie.

74. La faculté reconnue à une minorité qualifiée de parlementaires de saisir la Cour constitutionnelle nationale ou les autres institutions de ce type d'une demande de contrôle de la constitutionnalité des actes législatifs et d'autres actes de la majorité représente une autre compétence largement répandue. Ce point sera traité plus amplement dans la partie 5.5.

75. Les dispositions les plus fréquentes qui prévoient le recours à la majorité qualifiée dans les parlements européens sont celles qui concernent la *modification de la Constitution*, qui exige, la plupart du temps, la prise d'une décision à la majorité qualifiée des parlementaires. Le seuil le plus courant est celui de la majorité des 2/3, mais il arrive qu'il soit fixé aux 3/5, 3/4 et 5/6³⁵. Ces dispositions confèrent en effet à une minorité (opposition) d'une certaine importance un droit de veto parlementaire. Pour de plus amples informations à ce sujet, voir la partie 5.4.

76. La Commission de Venise estime que les dispositions parlementaire relatives à la majorité ou à la minorité qualifiée constituent un instrument capable de protéger efficacement et légitimement les intérêts de l'opposition et des minorités, à la fois en matière de participation à la procédure, de pouvoirs de contrôle et d'adoption de certaines décisions particulièrement importantes. Parallèlement, cet instrument limite le pouvoir de la majorité démocratiquement

nombre à cinq députés ; l'article 43 de la Constitution tchèque précise qu' « un groupe de 20 députés au moins peut interpellier le gouvernement ou un ministre sur une question qui relève de la compétence du gouvernement ou du ministre » ; enfin, l'article 61 de la Constitution lituanienne prévoit que « lors des sessions du Seimas, le Premier ministre ou un ministre peut être interpellé par un cinquième au moins des députés ».

³⁴ La disposition du règlement du Sénat américain, qui autorise un sénateur ou une série de sénateurs à s'exprimer aussi longtemps qu'ils le souhaitent sur n'importe quel sujet de leur choix, sauf si « trois cinquièmes des sénateurs dûment choisis et ayant prêté serment » (soit 60 %) décident de mettre un terme au débat en demandant sa clôture au titre de l'article XXII du Règlement du Sénat, en offre un exemple bien connu. Elle permet en effet à une minorité des 2/5 du Sénat de faire obstruction aux décisions de la majorité et ce pouvoir a été utilisé (ou la menace de l'utiliser a été brandie) à de nombreuses reprises.

³⁵ La Commission de Venise en a fait l'évaluation dans son « Rapport sur l'amendement constitutionnel » de décembre 2009, CDL-AD(2010)001. Voir plus loin la partie 5.4.

élue et doit par conséquent être utilisé avec circonspection, tout en étant spécialement adapté à la situation constitutionnelle et politique nationale.

4.3.4 Protection et statut juridiques de l'opposition en tant que telle

77. Dans les pays européens, le fait de reconnaître des droits à chaque parlementaire, aux parlementaires et aux minorités qualifiées est de loin le moyen le plus courant de conférer des droits formels à l'opposition parlementaire. Les dispositions qui octroient des droits juridiques à « l'opposition » en tant que telle sont plus rares, bien qu'il en existe certains exemples.

78. L'attribution de droits formels à l'opposition en tant que telle est avant tout une notion applicable aux parlements du type de celui de Westminster, c'est-à-dire fondés sur un scrutin majoritaire uninominal qui favorise un système comportant uniquement deux grandes factions parlementaires : le parti au pouvoir et « l'opposition ». Cette situation est parfois soulignée dans la tradition britannique par la désignation de la principale faction parlementaire de l'opposition par un « O » majuscule, voire par la formule « l'Opposition loyale » ou « l'Opposition de Sa Majesté ». Le Parlement britannique comporte ainsi un certain nombre d'usages et de dispositions procédurales fondées sur la notion « d'opposition », par exemple le droit reconnu au chef de l'opposition de poser chaque semaine un certain nombre de questions au Premier ministre et l'usage en vertu duquel les membres de l'opposition président certaines commissions de la Chambre.

79. D'autres parlements européens ont recours, dans une plus ou moins large mesure, à la notion institutionnalisée de « l'opposition » en tant que telle. C'est le cas notamment de Malte, où, conformément à l'article 90 de la Constitution, « un chef de l'opposition est nommé par le Président ». Le Portugal, qui dispose d'une loi spéciale relative à l'opposition, en offre une autre illustration³⁶.

80. En dehors de ces exemples, la mention de « l'opposition » en tant que notion juridique est rare dans les systèmes parlementaires européens. Cela s'explique principalement par le fait que « l'opposition » n'est pas, dans la plupart des parlements, une entité unique, mais qu'elle se compose de groupes parlementaires, parfois nombreux, dont les intérêts, les opinions et les stratégies sont généralement contraires. L'intensité avec laquelle les partis d'opposition s'opposent effectivement au gouvernement peut également varier, puisque certains le soutiennent expressément ou tacitement, de manière générale ou au cas par cas, tandis que d'autres adoptent une attitude d'opposition frontale et permanente. Il est par conséquent impossible ou du moins peu constructif d'accorder une protection juridique en bloc aux groupes parlementaires envisagés comme un ensemble. Et le fait d'accorder à l'un ou à plusieurs d'entre eux (par exemple au plus important) un statut particulier et privilégié d'« Opposition » serait contraire au principe d'égalité des parlementaires et pourrait être mal ressenti par les autres.

81. Dans son « Avis sur le projet de loi relatif à l'opposition parlementaire en Ukraine »³⁷ de juin 2007, la Commission de Venise déconseillait l'adoption d'une loi spéciale relative à l'opposition en tant que telle, car elle estimait qu'elle ne correspondait pas au contexte constitutionnel et politique du Parlement ukrainien :

³⁶ Loi n°24/98 du 26 mai 1998. La notion « d'opposition » y est définie à l'article 2 comme une fonction : « l'opposition s'entend comme l'activité de suivi, de contrôle et de critique des lignes directrices politiques adoptées par le gouvernement ». Parmi les droits énumérés par la loi figurent le droit de consultation préalable (article 5), les droits de participation en général (article 6) et en matière législative en particulier (article 7), le droit de faire des déclarations (article 8) et la garantie de la liberté et de l'indépendance des médias (article 9).

³⁷ Cf. CDL-AD(2007)019, adopté en juin 2007, ainsi que l'avis préliminaire antérieur de mars 2007, CDL-AD(2007)015. À la suite de l'avis rendu par la Commission de Venise, le projet de loi a été retiré.

5. Ni l'expression « opposition parlementaire », ni la notion d'« opposition » ne sont actuellement inscrites dans la Constitution ou la législation ukrainiennes. C'est pourquoi la portée des droits et des immunités des députés, qui est définie par la Constitution, la loi sur le statut des députés ukrainiens et le règlement intérieur de la Verkhovna Rada d'Ukraine, ne dépend pas de l'appartenance des députés à tel ou tel groupe parlementaire.

6. De par son caractère particulier de loi générale et sa nature bipolaire résultant des définitions données à l'article 1er, le projet de loi prend comme point de départ une division très nette entre la coalition au pouvoir et l'opposition. L'approbation d'un statut spécial pour l'opposition et son inscription dans une loi spéciale peuvent se concevoir si le but est de renforcer la position politique et institutionnelle du principal parti de l'opposition qui demain, peut devenir majoritaire. Il peut en être ainsi dans les systèmes où le parti majoritaire gouverne et où l'opposition est représentée par le principal parti minoritaire au parlement, qui est prêt à succéder au gouvernement en place une fois que celui-ci a démissionné (modèle de Westminster). Les deux principaux partis politiques se succèdent généralement au pouvoir et dans l'opposition dans un système majoritaire qui est souvent bipolaire.

7. Le Parlement ukrainien s'est caractérisé jusqu'à présent par une pluralité de partis politiques, de blocs et de groupes parlementaires et de députés indépendants. La vie politique et institutionnelle évolue régulièrement, de même que les majorités numériques à la Verkhovna Rada, car les députés changent de partis. Dans ces conditions, la Commission de Venise estime qu'il peut être très difficile, et dans certains cas délicat d'un point de vue de l'interdiction de la discrimination, d'introduire des règles rigides, en particulier lorsque ces dernières tendent à accorder des compétences particulières à certains acteurs politiques au détriment d'autres qui sont tout autant en droit d'intervenir en qualité de représentants des citoyens.

8. Comme la commission l'a déjà signalé dans son avis préliminaire, la rigidité de la procédure choisie pour former et dissoudre l'opposition parlementaire, qui se traduirait par la consolidation de l'adhésion parlementaire et de la loyauté à l'égard d'un groupe majoritaire, suscite des préoccupations car elle peut avoir un effet négatif sur la liberté et l'autonomie du mandat des députés.

82. En France, le Conseil constitutionnel a déclaré le 22 juin 2006 que les dispositions insérées dans le nouvel article 19 du Règlement de l'Assemblée nationale, qui imposent aux groupes parlementaires de faire une déclaration d'allégeance à la majorité ou à l'opposition et, s'ils s'y refusent, de conférer au Bureau de l'Assemblée nationale le pouvoir de décider en la matière, étaient incompatibles avec l'article 4.1 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel a estimé que l'article 19 entraînait une différence de traitement injustifiée au détriment des groupes parlementaires qui se refusent à proclamer une telle allégeance, puisque cette déclaration d'allégeance avait un certain nombre de conséquences sur le droit de participer à diverses activités de contrôle parlementaire. Cette proposition était contraire à la Constitution, car elle s'apparenterait à une « différence injustifiée » de traitement des divers groupes politiques³⁸.

83. En Norvège, le Parlement a examiné et, dans une certaine mesure, adopté en 2009 plusieurs propositions visant à renforcer les droits de la minorité parlementaire, mais sans employer la notion d'« opposition »³⁹.

³⁸ Voir le résumé et le texte intégral de la décision in CODICES, FRA-2006-2-005.

³⁹ Cf. le rapport de commission n°235 (2008-2009) du Parlement norvégien (Storting).

84. Bien que l'institutionnalisation formelle de l'« Opposition » en tant qu'entité unique ne soit pas à conseiller dans les parlements dont la tradition ne correspond pas à celle de Westminster, cela ne signifie pas que le terme d'« opposition » ne puisse être utilisé de manière constructive lors de l'examen de la procédure parlementaire. Dans les lignes directrices énoncées par la Résolution 1601(2008), l'Assemblée parlementaire évoque de façon cohérente les droits dont devraient disposer les « membres de l'opposition ». La plus grande partie du texte repose sur l'idée que tous les parlementaires disposent de ces droits, mais qu'il est particulièrement important de le souligner à propos de ceux de l'opposition. Il est également utile d'évoquer certaines fonctions parlementaires dont « l'opposition » devrait être particulièrement soucieuse, comme les activités de contrôle et d'examen, que les parlementaires de la majorité gouvernementale n'exerceront pas avec les mêmes motivations.

85. En France, le nouvel article 51-1 de la Constitution (ajouté en 2008) prévoit que le règlement des deux assemblées du Parlement « reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires ». Une disposition de l'article 48 (5) confère aux « groupes d'opposition » le droit d'arrêter, un jour de séance par mois, l'ordre du jour. En dehors de ces deux éléments, les droits et compétences sont associés aux groupes parlementaires et aux minorités qualifiées, mais pas à « l'opposition » en tant qu'entité juridique.

86. Il arrive que des parlements réservent, conformément à un principe ou un usage, certaines fonctions aux membres de l'opposition, comme c'est le cas au Royaume-Uni et en Norvège⁴⁰. Cela vaut en particulier pour la présidence des commissions chargées du contrôle et de l'examen des activités du gouvernement, en vertu de l'idée qu'on peut compter avant tout sur les partis de l'opposition pour exercer la fonction de contrôle parlementaire de l'exécutif⁴¹. Il est cependant d'usage dans certains systèmes politiques que les parlementaires du parti au pouvoir puissent contrôler de façon rigoureuse le gouvernement.

4.4 Le degré et la forme juridiques de la protection

87. L'étendue de la défense des intérêts de l'opposition et des minorités parlementaires par des dispositions formelles dépend non seulement de leur contenu, mais également du niveau auquel elles se situent dans la hiérarchie des normes. En règle générale, lorsqu'un intérêt de la minorité est uniquement réglé à un niveau qui peut être modifié par un simple vote à la majorité, il ne bénéficie guère d'une excellente protection formelle. Son véritable degré de protection peut néanmoins être plus élevé, car il existe bien souvent des normes et des usages tacites qui empêchent la majorité de modifier la règle du jeu. Mais lorsque l'opposition a véritablement besoin d'une protection des minorités, elle ne peut pas systématiquement se contenter de la retenue dont la majorité consent à faire preuve.

88. En règle générale, il convient que les dispositions essentielles qui portent sur les droits de l'opposition et des minorités parlementaires soient de préférence réglées sous une forme que la majorité ne puisse altérer ou modifier arbitrairement, tout au moins immédiatement.

⁴⁰ À Malte, par exemple, la fonction de vice-président est traditionnellement réservée à un membre de l'opposition.

⁴¹ Dans sa Résolution 1601(2008), paragraphe 2.5.1, l'Assemblée recommande que l'opposition préside l'ensemble des « commissions responsables du contrôle de l'action gouvernementale, telles que les commissions en charge du budget et des finances, du contrôle des comptes ou de la surveillance des services secrets et de sécurité ». La Résolution va ici assez loin, par rapport à la situation habituelle des parlements nationaux. Cet exemple illustre également les difficultés du droit constitutionnel comparé. Dans bien des pays, les commissions parlementaires chargées du budget et des finances ne sont en effet pas considérées comme de simples commissions de « contrôle ». La commission permanente des finances (Finanskomiteen) du Parlement norvégien, par exemple, n'est pas envisagée comme une commission de contrôle, mais au contraire comme une commission dotée d'un pouvoir décisionnel considérable. Elle est donc traditionnellement présidée par un parlementaire membre d'un parti du gouvernement, contrairement à la commission permanente de contrôle (Kontrollkomiteen), habituellement présidée par l'opposition en vertu d'un usage tacite.

89. Si l'on procède à une analyse comparative des dispositions nationales relatives à la protection juridique des intérêts de l'opposition et des minorités parlementaires, on constate que celles-ci revêtent diverses formes et se situent à tous les niveaux de la hiérarchie des normes :

- la Constitution
- la loi
- le Règlement du Parlement
- une coutume ou un usage tacite

90. Comme nous l'avons souligné, on peut considérer qu'un certain nombre de dispositions habituellement présentes dans les Constitutions nationales protègent indirectement le rôle de l'opposition politique en général et de l'opposition parlementaire en particulier. Cela vaut à la fois pour les droits fondamentaux et pour les dispositions relatives aux rouages et aux procédures de l'État, que la majorité est tenue de respecter même si elle préférerait n'en rien faire. La quasi-totalité des Constitutions comportent également des dispositions applicables aux modifications constitutionnelles, qui exigent un vote parlementaire à la majorité qualifiée et octroient par conséquent à la minorité (l'opposition) un droit de veto.

91. Les dispositions qui règlent plus explicitement les droits de l'opposition ou des minorités parlementaires ne sont pas si fréquentes dans les Constitutions nationales, bien que celles-ci en comportent habituellement. Leur existence dépend avant tout du degré de précision de la Constitution et notamment de la mesure dans laquelle la procédure parlementaire est réglée par la Constitution. La plupart des dispositions constitutionnelles se contentent de définir les éléments les plus essentiels de la vie parlementaire et laissent à une loi spéciale relative au Parlement, ou plus souvent au Règlement adopté par le Parlement lui-même, le soin d'en préciser les détails. Cela signifie que la plupart des questions relatives aux droits de l'opposition ne sont en principe pas consacrées par la Constitution.

92. La question de l'immunité parlementaire des députés, que nous aborderons plus loin dans la partie 5.6, est réglée à l'échelon constitutionnel dans la plupart des pays européens. Quant aux autres dispositions relatives aux droits de l'opposition et de la minorité, elles semblent varier considérablement d'une Constitution nationale à une autre. Certaines Constitutions accordent par exemple aux parlementaires un droit d'interpellation⁴², mais ce point est régi par le Règlement dans la majorité des pays. Seules quelques Constitutions mentionnent expressément la notion d'« opposition » en tant que telle⁴³. Le principe de la représentation proportionnelle dans la procédure parlementaire est protégé par quelques Constitutions, comme la Constitution danoise dans son article 52, mais il est le plus souvent énoncé uniquement dans le Règlement, si tant est qu'il le soit.

93. Il semble que la loi ordinaire soit rarement utilisée pour régler la situation de l'opposition et des minorités parlementaires. Certains pays disposent cependant d'une loi spéciale relative au Parlement, comme « l'ex-République yougoslave de Macédoine », qui peut intégrer, dans une

⁴² Par exemple les Constitutions arménienne (article 80), autrichienne (article 52.3), chypriote (article 73), finlandaise (article 37) et ukrainienne (article 134).

⁴³ La Constitution portugaise est au nombre de celles-là ; son article 114 indique que « le droit d'opposition démocratique des minorités est reconnu aux conditions fixées par la présente Constitution et par la loi ». L'article 51.1 de la Constitution française précise que « le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires ». La récente réforme de 2008 de la Constitution française, qui visait notamment à renforcer les pouvoirs du Parlement, a également inséré à l'article 48.3 une dispositions en vertu de laquelle un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires.

certaine mesure, les droits de l'opposition et des minorités. Il existe au Portugal une loi spéciale sur l'opposition en tant que telle⁴⁴.

94. La plupart des dispositions qui régissent les droits de l'opposition et des minorités parlementaires figurent dans le Règlement des parlements nationaux. C'est là une situation bien naturelle, qui traduit l'autonomie procédurale du Parlement, principe fondamental admis par la majorité des systèmes constitutionnels. L'inconvénient, du point de vue de la minorité, est que ce règlement est d'ordinaire adopté à la majorité simple et peut par conséquent être modifié de même, ce qui assure une faible protection formelle aux intérêts des minorités.

95. Ce n'est cependant pas systématique. Dans certains pays, la Constitution ordonne que le Règlement du Parlement soit adopté à la majorité qualifiée. C'est par exemple le cas de l'Autriche, où, en vertu de l'article 30 de la Constitution, « la loi fédérale relative au règlement intérieur permanent du Conseil national peut uniquement être adoptée en présence de la moitié des députés et à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés ». Selon l'article 8, alinéa 6, de la Constitution suédoise, le Règlement du Parlement (*Riksdagsordningen*) peut uniquement être modifié, soit conformément à la procédure applicable aux modifications constitutionnelles, soit à la majorité des trois quarts des parlementaires⁴⁵.

96. La Commission est d'avis que le Règlement du Parlement devrait de préférence être régi de telle sorte qu'il soit difficile d'écarter à la majorité simple les intérêts légitimes des groupes politiques minoritaires.

97. Dans la plupart des parlements, le Règlement écrit est complété par des normes et des usages tacites. Ils représentent parfois une grande part des normes procédurales, comme c'est le cas des « us et coutumes » du Parlement britannique, dont plusieurs sont rédigés sous forme de « règlement intérieur permanent »⁴⁶. Même en cas d'adoption par un Parlement d'un règlement détaillé, ce dernier est souvent complété, voire modifié par une coutume tacite, qui peut avoir une grande importance pour la situation réelle des minorités parlementaires. Les parlements parvenus à une certaine maturité démocratique ont ceci de commun que les intérêts de l'opposition et des groupes minoritaires sont souvent bien mieux respectés du fait de la coutume et de l'usage qu'en raison du contenu de dispositions formelles, comme le soulignent March et Olsen :

« Au-delà des dispositions spécifiques, la démocratie suppose que l'autorité légitime respecte une éthique de retenue volontaire, survivance résiduelle d'un principe d'humilité démocratique. [...] Les majorités cèdent volontiers aux minorités dans certains cas. Elles ne sont pas censées tirer parti ou ne tirent pas réellement parti de tous les avantages que leur offrent les dispositions en vigueur⁴⁷ ».

98. Le fait que les intérêts de l'opposition et des minorités parlementaires soient formellement protégées par les dispositions du Règlement ne signifie pas automatiquement que l'opposition aura la possibilité de recourir à un contrôle juridictionnel en cas de litige. Il n'existe, dans bien des pays, aucun moyen procédural d'obtenir un règlement juridictionnel des litiges portant sur

⁴⁴ Loi n°24/98 du 26 mai 1998.

⁴⁵ On trouve une autre variante au Danemark et en Norvège, où les règlements sont adoptés par les parlements à la majorité simple, mais avec des dispositions qui précisent qu'il ne peut être dérogé à un point particulier du règlement, sauf par un vote à la majorité qualifiée (3/4 des parlementaires au Danemark, 2/3 en Norvège). En d'autres termes, la majorité parlementaire est à tout moment libre de modifier le règlement dans son ensemble, mais ne peut y déroger sur des points précis. Il n'est pas précisément logique que la majorité s'impose ce type de contrainte, mais le système fonctionne assez bien en pratique et offre un degré élevé de protection réelle des intérêts de l'opposition et des minorités.

⁴⁶ On peut en trouver un certain nombre sur <http://www.parliament.uk/about/how/role/customs.cfm>

⁴⁷ Cf. March et Olsen, *Democratic Governance* (1995) p. 127.

l'interprétation et l'application du Règlement du Parlement ; cette possibilité serait d'ailleurs par principe jugée contraire à l'indépendance procédurale et à l'autonomie du Parlement.

99. D'autres systèmes constitutionnels prévoient une voie de recours. La Constitution allemande comporte, dans son article 93.1, une procédure spéciale de recours devant le Tribunal constitutionnel fédéral, intitulée « *Organstreitverfahren* ». L'article 148 de la constitution turque permet un contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des dispositions de la procédure parlementaire (règlement intérieur permanent). En France, le Conseil constitutionnel s'est prononcé à plusieurs reprises sur les dispositions de la procédure des deux assemblées du Parlement⁴⁸. De même, la Cour constitutionnelle hongroise a vérifié en 2006 la constitutionnalité des dispositions relatives à la durée des séances et au temps de parole des parlementaires. Deux juges ont exprimé à cette occasion une opinion dissidente contraire à celle de la majorité, qui soulignait que les dispositions du règlement intérieur permanent relatives au droit de prendre la parole n'assuraient pas une protection suffisante des minorités⁴⁹.

100. Il n'existe aucun modèle européen commun de réglementation des droits de l'opposition et des minorités parlementaires et la Commission de Venise ne juge pas nécessaire ni utile de chercher à en établir un. La Commission souhaite toutefois souligner que, si l'on y regarde de plus près, la plupart des Constitutions nationales protègent implicitement et indirectement l'opposition bien mieux qu'on ne pourrait le croire au premier abord. La Commission estime en outre que le plus important n'est pas la forme que prend cette protection, mais le fait que les conditions juridiques essentielles à l'existence d'une opposition parlementaire effective soient protégées de telle sorte qu'elles ne puissent être ignorées ou écartées, sur un coup de tête, à la majorité simple.

5. Dispositions régissant l'opposition ou les minorités parlementaires

5.1 Introduction

101. La présente étude a jusqu'ici principalement examiné les aspects juridiques et techniques de la réglementation du rôle de l'opposition parlementaire – de manière directe ou indirecte, en utilisant différents types de sujets juridiques et divers degrés de la hiérarchie des normes. Or, une autre question se pose, plus matérielle celle-là : quels sont les droits et compétences essentiels de l'opposition et des minorités qui sont ou devraient être juridiquement garantis ?

102. Le premier principe de toute démocratie parlementaire est que les décisions se prennent à la majorité des voix. Il convient toutefois que la minorité ait systématiquement la possibilité d'y prendre part. La plupart des dispositions relatives à l'opposition et aux minorités parlementaires sont par conséquent de nature procédurale. Parfois, les minorités ont pourtant plus qu'un simple droit de participation et il arrive même qu'elles aient la compétence d'adopter des décisions essentielles, ou tout au moins d'influer sur elles.

103. La doctrine fait parfois une distinction entre pouvoir positif et pouvoir négatif. Le pouvoir positif d'adopter des décisions devrait, dans une démocratie, appartenir à la majorité élue. Mais la minorité (opposition) peut se voir conférer, dans une certaine mesure, un *pouvoir négatif* d'examiner, de contrôler, de retarder, voire de bloquer l'exercice du pouvoir de la majorité. La notion de « pouvoir négatif » est un outil utile pour comprendre comment les intérêts de l'opposition et des minorités peuvent ou devraient être réglementés.

⁴⁸ Voir CODICES 2006-2-005, CODICES 1990-S-001, CODICES 1995-3-010.

⁴⁹ Pour le résumé et le texte intégral de la décision, voir CODIDES, HUN-2006-1-001.

104. Il n'est guère facile de trouver le juste équilibre entre la prééminence de la majorité démocratique et le respect des droits et intérêts légitimes de l'opposition et des minorités – ainsi qu'entre pouvoir positif et pouvoir négatif – qui repose dans une large mesure sur la culture politique et constitutionnelle nationale. Il n'existe pas de formule unique et générale, encore moins de norme européenne commune précise. Mais on retrouve un ensemble de points communs. À y regarder de plus près en effet, il semble que la plupart des systèmes parlementaires européens comportent certaines catégories essentielles de dispositions dans lesquelles figurent les droits particuliers de l'opposition ou des minorités :

- les dispositions qui garantissent la participation des minorités à la procédure parlementaire (5.2)
- les dispositions qui confèrent à une minorité des droits spéciaux de contrôle et d'examen de la politique gouvernementale (5.3)
- les dispositions qui confèrent à une minorité un droit de blocage ou de report des décisions de la majorité (5.4)
- les dispositions qui confèrent à une minorité le droit de demander le contrôle de la constitutionnalité des lois (5.5)

105. Ces dispositions reconnaissent à l'opposition et aux minorités parlementaires des droits et des compétences. À cela s'ajoutent les dispositions qui protègent les partis et les parlementaires de l'opposition contre toute forme de persécution et d'abus (5.6).

5.2 La participation à la procédure parlementaire

106. L'idée première d'un Parlement est celle d'une assemblée représentative, censée refléter des opinions différentes et discuter : le mot même de « parlement » signifie en français discussion. Bien que la prise de décision à la majorité en soit un principe fondamental, cette majorité ne constitue pas à elle seul le Parlement. En tant qu'institution, le Parlement se compose de l'ensemble des députés, qui ont tous le droit et le devoir de prendre part à la procédure parlementaire, qu'ils appartiennent à la majorité ou à la minorité. Il n'est dès lors guère surprenant que la plupart des dispositions relatives aux parlementaires, aux groupes parlementaires, aux minorités qualifiées et (plus rarement) à « l'opposition » concernent les questions de *procédure*, qui garantissent les droits de *participation*, et non de décision, des minorités.

107. Cette situation peut se résumer comme suit : « la procédure parlementaire repose sur le principe selon lequel il importe que la minorité s'exprime et que la majorité décide »⁵⁰. Il importe que la minorité s'exprime, dans le sens où elle devrait avoir le droit de participer à la procédure, aux travaux des commissions et au débat. Mais lorsque le vote a lieu, ce n'est pas la minorité qui l'emporte. Le débat aura éventuellement permis d'améliorer l'issue du vote et, quand ce ne serait pas le cas, la participation de l'opposition aura au moins accru la publicité et la transparence du processus politique, tout en renforçant sa légitimité et l'obligation de rendre des comptes.

108. Il importe également que la minorité ait son mot à dire dans la fixation de l'ordre du jour, c'est-à-dire dans le choix des points à débattre, de la date des débats, de la durée des débats et d'autres éléments encore. La fixation de l'ordre du jour par la seule majorité, qui autoriserait uniquement les débats qui lui conviennent et qui reporterait ou entraverait les autres, ne garantirait en effet pas le caractère effectif et légitime de la démocratie parlementaire.

109. Il existe, dans la plupart des parlements nationaux, de nombreuses dispositions du Règlement qui garantissent la participation à la procédure de chaque parlementaire, des groupes parlementaires, des minorités qualifiées ou de « l'opposition » en tant que telle.

⁵⁰ Cf. Philip Laundry, *Parliaments in the Modern World* (1989) p. 95.

110. L'égalité des parlementaires représente un principe fondamental de la procédure parlementaire, certes rarement énoncé expressément par les Constitutions nationales, mais qui ressort néanmoins souvent de leur interprétation. Comme nous l'avons dit, le Parlement est une institution composée de parlementaires élus, dont la principale entité juridique est le parlementaire et qui repose sur l'idée que chacun d'eux devrait avoir les mêmes droits et obligations, indépendamment de son appartenance au parti au pouvoir ou à l'opposition.

111. Ce principe d'égalité est proclamé par la Résolution 1601 (2008) de l'Assemblée parlementaire : « L'égalité de traitement des parlementaires, 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 ». La Commission de Venise, quant à elle, a également rappelé dans son Code de bonne conduite en matière de partis politiques la nécessité de respecter le principe de l'égalité⁵¹.

112. En droit de l'Union européenne, le principe de l'égalité des membres du Parlement européen a été reconnu sur le plan judiciaire par le Tribunal de première instance, qui a conclu en 2001 que « ce principe ne saurait admettre que des députés, qui ont été démocratiquement investis d'un mandat parlementaire, voient les conditions d'exercice de ce mandat, du fait de leur non-appartenance à un groupe politique, affectées dans une mesure qui excède ce qui est nécessaire à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis par le Parlement à travers sa structuration en groupes politiques »⁵².

113. La limitation du principe d'égalité des parlementaires est admissible par souci d'efficacité, car il serait bien souvent impossible d'adopter des décisions au sein d'une assemblée dont tous les membres sont titulaires d'un droit égal de participation procédurale. Le principe de l'égalité des parlementaires est par conséquent habituellement complété par un principe de représentation et de participation proportionnelles par groupes parlementaires.

114. Plusieurs questions ayant trait à des droits plus concrets et plus précis de participation à la procédure, qui correspondent aux nombreuses fonctions et procédures d'un Parlement moderne, méritent notre attention. La Résolution 1601 (2008) en est la traduction ; l'Assemblée parlementaire y énumère une liste complète et détaillée des droits procéduraux qu'il convient de garantir aux membres de l'opposition. Ces principaux droits sont les suivants :

- participation à la fonction de « surveillance, vérification et contrôle », grâce à un certain nombre de droits procéduraux précisés (2.2.1 à 2.2.9)
- participation à l'organisation des travaux législatifs (2.3.1 et 2.3.2)
- participation à la procédure législative (2.4.1 à 2.4.4)
- participation aux travaux des commissions parlementaires (2.5.1 à 2.5.5)
- participation aux décisions politiques (2.6)
- participation au contrôle de la constitutionnalité des lois (2.7)

115. La Commission de Venise se félicite de ce que l'Assemblée parlementaire ait établi cette liste de droits procéduraux essentiels à une prise de décision parlementaire démocratique et

⁵¹ Cf. paragraphe 51 : « Les principes généraux énoncés par ce Code s'appliquent quand le parti est au pouvoir comme quand il fait partie de l'opposition ». Cette idée est développée dans le rapport explicatif : « Afin de préserver le pluralisme politique, en tant qu'élément nécessaire au bon fonctionnement d'une démocratie représentative, le principe constitutionnel de l'égalité impose des obligations à la fois aux Etats et aux partis politiques. Parmi ces dernières, le principe d'égalité impose aux partis sortants de ne pas abuser ni profiter de l'exercice du pouvoir pour créer des conditions discriminatoires à l'encontre des autres forces politiques, mais de respecter au contraire l'égalité dans la concurrence entre les partis ».

⁵² Arrêt du Tribunal de première instance du 2 octobre 2001, Martinez et De Gaulle c. Parlement européen, affaire T-222/99, T-327/99 et T-329/99, paragraphe 202.

légitime, tout en rappelant que les parlements nationaux des États membres du Conseil de l'Europe devraient les mettre en œuvre.

5.3 Le droit de contrôle et d'examen parlementaires de l'exécutif

116. Le contrôle et l'examen de l'action du gouvernement et de l'administration (c'est-à-dire de l'exécutif) représentent l'une des premières fonctions essentielles de la quasi-totalité des parlements, en dehors de l'adoption des textes de loi et du budget ; on parle aussi parfois à leur propos de surveillance, enquête ou contrôle parlementaire⁵³.

117. Pour la doctrine constitutionnelle, cette surveillance est effectuée par le Parlement en temps qu'institution. Dans les faits, cette fonction relève avant tout de l'opposition, qui garantit ainsi le principe de séparation des pouvoirs inhérent à la doctrine constitutionnelle. Les véritables adversaires ne sont en effet pas le Parlement d'un côté et le gouvernement de l'autre, mais l'opposition et le ou les partis au pouvoir. Cette surveillance prend parfois place dans une atmosphère parlementaire consensuelle, mais elle s'inscrit le plus souvent dans le cadre d'une controverse politique, où l'opposition attaque le gouvernement, tandis que les ministres et les parlementaires favorables au gouvernement le défendent. Lorsque le contrôle parlementaire met en lumière des fautes et des défaillances, il arrive que les ministres en soient tenus responsables, ce qui en est l'aboutissement le plus spectaculaire, ou que le Parlement cherche à porter remède à cette situation en adoptant un nouveau texte de loi, en modifiant le budget ou par d'autres moyens. La surveillance exercée par l'opposition relève bien souvent de l'intérêt général ; les médias en assurent la couverture et la complètent.

118. L'existence d'une surveillance effective suppose que le Parlement ait le pouvoir et la compétence de s'informer sur les actions du gouvernement et de l'administration, en demandant que des informations et des documents lui soient communiqués, en procédant à des auditions, en créant des commissions d'enquête et en agissant de diverses autres manières. La plupart des parlements possèdent des commissions permanentes spéciales de surveillance et de contrôle, tandis que, dans de nombreux pays, des institutions de contrôle externes rendent directement compte de leurs activités au Parlement, comme les médiateurs parlementaires ou les commissaires aux comptes, notamment⁵⁴. Au Royaume-Uni, les

⁵³ Bien que cette fonction essentielle soit courante dans l'ensemble des parlements démocratiques, la terminologie employée varie. Certains parlements, comme les parlements scandinaves, retiennent la notion de « contrôle parlementaire », mais dans un sens plus étroit que celui qui lui est habituellement donné, c'est-à-dire qui se limite uniquement ou principalement à une surveillance et à une information a posteriori (et non à une influence exercée au préalable). Le Congrès américain parle de « surveillance » (ou de « surveillance exercée par le Congrès »), qui correspond au terme généralement employé par la littérature internationale consacrée à cette question, ou parfois de « surveillance législative ». Au Royaume-Uni, cette même fonction est englobée, au moins en partie, par la notion « d'examen » parlementaire. Le terme « contrôle parlementaire » peut être utilisé de diverses manières (passer en revue, exercer un droit de regard, examiner, débattre, approuver, contester, censurer, influencer), cf. Gregory "Parliamentary Control and the Use of English", *Parliamentary Affairs* 1990 p. 75. La fonction de « contrôle » parlementaire est étroitement liée aux notions de responsabilité ministérielle et d'obligation de rendre des comptes.

⁵⁴ L'invention suédoise d'un « médiateur » chargé de traiter les plaintes déposées à l'encontre de l'administration a été reprise à une époque récente par la plupart des pays européens et l'Union européenne ; il s'agit le plus souvent d'une institution parlementaire, qui rend compte directement au Parlement. La vérification des comptes du gouvernement et de l'administration est sujette à diverses traditions en Europe ; certains pays disposent d'une « Cour des comptes » spéciale et d'autres d'un « commissaire général aux comptes », qui se rattache d'un point de vue constitutionnel au pouvoir législatif ou à l'exécutif. Mais, dans bien des pays, l'instance chargée de la vérification des comptes est directement ou indirectement rattachée au Parlement, auquel elle rend directement compte, et fait partie intégrante du dispositif de surveillance parlementaire. En pareil cas, l'étendue de la dépendance ou de l'indépendance de l'instance de vérification vis-à-vis de la majorité parlementaire peut revêtir une importance primordiale, tout comme l'étendue de la faculté reconnue à une minorité parlementaire de demander à cette instance ou de la charger d'ouvrir une enquête sur une affaire précise. Certains pays sont également dotés d'instances parlementaires externes chargées de la surveillance des services secrets, tandis que d'autres réservent cette tâche à l'exécutif et/ou au Parlement lui-même, par l'intermédiaire de ses commissions spéciales.

ministres du gouvernement sont régulièrement soumis à des « questions orales », au même titre que le Premier ministre. Il existe par ailleurs des commissions parlementaires chargées de l'examen à la fois des questions générales, comme les droits de l'homme, et des travaux des principaux ministères. Chacune de ces commissions est d'ordinaire présidée par un membre de l'opposition.

119. La difficulté et le paradoxe de la surveillance parlementaire tiennent au fait que le gouvernement peut habituellement compter sur le soutien de la majorité des membres de l'institution même qui, en vertu de la Constitution, est censée le contrôler et lui demander des comptes. Or, cette majorité est souvent peu ou aucunement soucieuse de mettre en lumière des affaires politiques controversées et sensibles. C'est la raison pour laquelle on estime généralement que les droits de l'opposition et des minorités revêtent une importance particulière au regard de cette fonction de surveillance (surveillance et contrôle a posteriori).

120. L'un des éléments essentiels de cette fonction est, dans la plupart des parlements, le droit reconnu à tout parlementaire d'interpeller les ministres, de déposer des propositions et de formuler des critiques. Il s'agit là, cependant, d'une forme de contrôle de faible intensité. Certes, dans la mesure où cette surveillance s'effectue dans le cadre de procédures établies qui ne peuvent être contournées par la majorité, un certain degré de contrôle est garanti. Le fait, par exemple, qu'une procédure impose au gouvernement de rendre compte de certaines questions au Parlement ou soumet les rapports du commissaire général aux comptes et du médiateur à un examen parlementaire, donne à l'opposition l'occasion de souligner les fautes et les défaillances du gouvernement sans que la majorité puisse aisément l'en empêcher. Dans une société empreinte d'un esprit de transparence, il peut également s'avérer difficile pour la faction majoritaire au pouvoir, sur le plan politique, de rejeter les demandes d'ouverture d'une enquête parlementaire sur des questions qui sont de notoriété publique, encore que cela dépende de la culture politique et du pouvoir des médias indépendants.

121. La surveillance parlementaire plus intensive d'affaires précises se heurte toutefois, dans la plupart des parlements, à une difficulté : l'ouverture d'une enquête, la demande d'information, la demande de tenue d'un débat et d'autres mesures importantes sont soumises à l'adoption d'une décision à la majorité, ce qui suppose en pratique d'obtenir l'accord de la faction au pouvoir.

122. C'est la raison pour laquelle certains systèmes politiques reconnaissent à l'opposition parlementaire, en général sous la forme d'une minorité qualifiée particulière, non seulement l'exercice de droits de participation à la procédure, mais également la compétence juridique d'adopter la décision d'ouvrir une enquête, de demander des informations, de créer des commissions spéciales et de prendre d'autres mesures encore. Il ne s'agit pas là d'une tradition classique en Europe. Bon nombre de parlements sont dépourvus de tels instruments et, lorsqu'ils en disposent, les réglementent différemment. Il existe néanmoins quelques exemples notables. L'un des plus anciens et des plus connus est l'article 44 de la Constitution allemande, qui permet à un quart des députés du Bundestag de demander la formation d'une commission d'enquête⁵⁵. L'article 115 de la Constitution finlandaise, qui confère à dix parlementaires le droit

⁵⁵ Cf. l'article 44 (1) : « Le Bundestag a le droit et, à la demande d'un quart de ses membres, l'obligation de constituer une commission d'enquête chargée de recueillir les preuves nécessaires en audience publique ». L'article 226 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (anciennement article 193 TCE) comporte une disposition apparemment similaire à propos du Parlement européen : « Dans le cadre de l'accomplissement de ses missions, le Parlement européen peut, à la demande d'un quart des membres qui le composent, constituer une commission temporaire d'enquête pour examiner, sans préjudice des attributions conférées par le présent traité à d'autres institutions ou organes, les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit de l'Union [...] ». Il existe toutefois une différence capitale entre ces deux dispositions : la demande formulée par un quart des membres du Parlement européen n'oblige pas ce dernier à ouvrir une enquête, puisqu'il lui appartient d'en prendre la décision en plénière, par un vote à la majorité ordinaire. En d'autres termes, contrairement à l'article 44 de la Constitution allemande, l'article 226 TFUE n'est pas conçu pour conférer des droits à la minorité.

de demander à la commission constitutionnelle d'ouvrir une enquête sur les actes commis par un ministre, ainsi que la récente réforme du Règlement du Parlement norvégien, qui permet à un tiers des membres de la commission de contrôle de la constitutionnalité d'ouvrir une enquête et de demander la tenue d'un débat, en offrent d'autres illustrations. En vertu de l'article 76 de la Constitution de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », vingt parlementaires sur 120 peuvent proposer la création d'une commission d'enquête.

123. Dans sa Résolution 1601(2008), l'Assemblée parlementaire s'est inspirée des systèmes qui attribuent une compétence de surveillance spéciale aux minorités parlementaires et recommande de conférer à une minorité qualifiée d'un quart des parlementaires la compétence juridique de demander la prise des mesures suivantes :

- la convocation d'une séance plénière (2.2.5)
- la tenue d'un débat sur une question précise (2.2.7)
- la constitution « d'une commission d'enquête ou d'une mission parlementaire d'information, et [la faculté] d'en être membres » (2.2.8)
- la convocation d'une session extraordinaire (2.3.2)
- la tenue d'auditions parlementaires en commission (2.5.4)

124. La Commission de Venise est en principe favorable à l'idée de conférer à une minorité qualifiée de parlementaires des pouvoirs d'enquête spéciaux, eu égard à la fonction de surveillance du Parlement. Parallèlement, il convient de souligner qu'il n'existe aucune tradition européenne commune dans ce domaine, que ces dispositions demeurent relativement rares et que le seuil d'un quart des parlementaires recommandé par l'Assemblée serait considéré dans la plupart des systèmes politiques comme plutôt bas. La portée et le contenu exacts de ces dispositions doivent être soigneusement adaptés à la tradition et à la situation constitutionnelles et politiques de chaque pays.

5.4 Le droit de blocage ou de report des décisions prises à la majorité

125. Il existe un autre droit de l'opposition ou de la minorité, dont la portée est peut-être la plus étendue : le droit de blocage ou de report de certaines décisions particulièrement importantes prises à la majorité. C'est là l'illustration suprême de ce « pouvoir négatif » – garantie accordée non seulement aux groupes minoritaires du Parlement, mais également aux intérêts et aux groupes qu'ils représentent – conçu comme une protection contre ce qu'on appelle parfois la « tyrannie de la majorité ».

126. Le plus élémentaire et le plus répandu de ces droits est la compétence attribuée à une minorité parlementaire de bloquer la modification de la Constitution. Tous les pays européens soumettent la réforme de la Constitution à des exigences particulières, dont la plus courante est son adoption par un vote à la majorité qualifiée du Parlement. Dans son « Rapport sur l'amendement constitutionnel » de 2009, la Commission de Venise a examiné les dispositions constitutionnelles en la matière de l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe et a constaté que l'obligation la plus fréquente était celle d'une majorité des 2/3 du Parlement, bien que l'on trouve également celle des 3/5, 3/4, 4/5 et 5/6⁵⁶. La Commission de Venise a notamment conclu, après avoir procédé à une évaluation de ces dispositions, que :

⁵⁶ Cf. « Rapport sur l'amendement constitutionnel » adopté en décembre 2009, CDL-AD(2010)001. L'exigence de la majorité qualifiée du Parlement est généralement complétée par un ou plusieurs obstacles supplémentaires, comme un délai particulier ou un référendum populaire. La Commission de Venise a précisé au paragraphe 241 de ses conclusions finales qu'une « procédure de modification satisfaisante de la Constitution prévoit normalement (i) une adoption à la majorité qualifiée du Parlement, qui ne doit pas être trop rigide, et (ii) un certain délai, qui garantit l'existence d'une période de débat et d'un temps de réflexion ».

94. Le but premier et la principale conséquence de l'obligation de *majorité qualifiée* est de (i) garantir l'existence d'un vaste consensus politique (et par là même de renforcer la légitimité et la durabilité de la modification constitutionnelle) et de (ii) défendre les intérêts et les droits de l'opposition et des minorités politiques. Cette obligation confère en effet à une minorité (d'une certaine importance) un droit de veto sur la modification de la Constitution.

127. Les dispositions qui prévoient l'adoption des modifications constitutionnelles à la majorité qualifiée servent en général à protéger les intérêts de l'opposition parlementaire (et lui permettent également de peser dans les négociations engagées sur d'autres sujets), tant que le ou les partis au pouvoir ne disposent pas de la majorité écrasante qui leur permettrait d'adopter eux-mêmes ces amendements. Elles s'inscrivent en somme dans cette protection élargie et plus implicite des intérêts des minorités politiques.

128. Outre la modification de la Constitution, certaines dispositions constitutionnelles imposent une majorité qualifiée pour l'adoption d'autres décisions parlementaires qui revêtent une importance particulière. L'exigence de majorité qualifiée, évoquée plus haut, prévue par certains parlements pour la modification de leur Règlement en offre un exemple. Citons également l'adoption à la majorité qualifiée des décisions de transfert de la souveraineté nationale au profit d'organisations internationales. C'est le cas, notamment, de l'article 93 de la Constitution norvégienne, qui soumet ces décisions à un vote à la majorité des 3/4 des parlementaires, et de l'article 20 de la Constitution danoise, qui impose un vote à la majorité des 5/6 du Parlement ou un référendum populaire (soumis à des conditions strictes). Les Constitutions lettone, polonaise et slovène prévoient également une majorité des 2/3⁵⁷.

129. Certaines dispositions constitutionnelles accordent à une minorité qualifiée non pas un droit de blocage, mais un droit de *report* des décisions majoritaires. C'est le cas, par exemple, de l'article 41 (3) de la Constitution danoise, qui permet à une minorité qualifiée des 2/5 de demander le report jusqu'à 12 jours du troisième et dernier débat consacré à un projet de loi, afin de donner à l'opposition le temps d'engager un débat public. L'article 42 de la même Constitution est plus radical, puisqu'il confère à une minorité qualifiée d'un tiers des députés le droit de demander qu'une loi adoptée par le Parlement soit soumise à un référendum public pour pouvoir être promulguée. Cette compétence a été utilisée une seule fois, en 1963, mais elle semble conserver un certain poids politique. L'article 12 du chapitre 2 de la Constitution suédoise offre un troisième exemple : une minorité qualifiée de plus de 1/6 des parlementaires présents et votants peut, à certaines exceptions près, imposer un sursis de 12 mois pour l'adoption d'un projet de loi touchant aux droits et libertés fondamentaux traités au chapitre 2.

130. La Commission de Venise conclut que les obligations de majorité qualifiée (et les droits de la minorité qualifiée correspondante) doivent être considérées comme un outil utile pour l'adoption de certaines décisions parlementaires essentielles, notamment la modification d'une Constitution ; en dehors de ces cas-là, il convient d'y recourir avec prudence, de manière à ne pas déroger au principe fondamental de la prééminence légitime de la majorité⁵⁸.

⁵⁷ Voir l'article 90 de la Constitution lettone, l'article 68 de la Constitution polonaise et l'article 3a de la Constitution slovène.

⁵⁸ Le droit de veto accordé à chaque noble polonais membre de l'assemblée nationale (le Sejm) aux XVIIe et XVIIIe siècles offre un exemple historique tristement célèbre de droit de veto de la minorité. Il a en effet créé d'énormes difficultés politiques et a plus tard donné naissance à l'expression « Parlement polonais » (en suédois et en norvégien *Polsk riksdag*, en danois *Polsk rigsdag*, en allemand *Polnischer Reichstag*), employée pour désigner une assemblée incapable de prendre de véritables décisions.

5.5 Le contrôle de la constitutionnalité des lois et des autres actes du Parlement

131. Les dispositions relatives au contrôle de la constitutionnalité des lois et des autres actes du Parlement varient d'un État membre du Conseil de l'Europe à l'autre, notamment pour ce qui est du moment où ce contrôle s'effectue (avant ou après l'adoption du texte), des instances qui peuvent en demander l'exercice, des instances qui procèdent à ce contrôle, des critères et de l'étendue du contrôle, ainsi que pour un certain nombre d'autres facteurs⁵⁹.

132. Il existe néanmoins un modèle largement répandu en Europe, qui permet à une minorité parlementaire de demander le contrôle de la constitutionnalité des lois, soit avant, soit après l'adoption, en général par une saisine de la Cour constitutionnelle⁶⁰. Cette compétence donne à l'opposition, dès lors qu'elle atteint une certaine importance numérique, la possibilité de renvoyer les textes de loi et les autres actes du Parlement devant une instance judiciaire indépendante. Une telle compétence peut, en soi, conférer à la minorité un certain pouvoir de levier et ralentir l'adoption ou la promulgation d'une nouvelle loi par la majorité. Son éventuelle capacité de blocage du texte dépend du contenu de la loi, de la rigidité de la Constitution, ainsi que de la volonté, de la composition et des habitudes de la Cour constitutionnelle.

133. La minorité qualifiée imposée pour demander le contrôle de la constitutionnalité des lois est variable. Elle est fixée dans certains parlements à 1/3 (Autriche, Slovénie), à 1/4 (Allemagne)⁶¹ ou même à 1/5 des membres (Albanie, Bulgarie, Lituanie, Slovaquie et Turquie). D'autres parlements définissent un nombre précis de parlementaires, comme en France (60 députés ou 60 sénateurs), en Pologne (50 députés ou 30 sénateurs) ou en Espagne (50 députés ou 60 sénateurs).

134. Dans certains pays, l'opposition demande traditionnellement le contrôle de la constitutionnalité d'un très grand nombre d'actes parlementaires. C'est le cas notamment de la France, où le seuil peu important de 60 députés sur 577 (ou de 60 sénateurs sur 348) a conduit les parlementaires à saisir assez souvent le Conseil constitutionnel de tout texte relativement important et controversé ; cette instance procède ainsi, dans une large mesure, à une appréciation des objections de l'opposition parlementaire.

5.6 La protection des minorités contre les persécutions et les abus

135. Le présent rapport a jusqu'ici examiné les droits et compétences positifs qui sont ou peuvent être conférés à l'opposition ou aux minorités parlementaires. L'évaluation du statut juridique de l'opposition dans un Parlement démocratique ne serait toutefois pas complète sans celle de la *protection juridique spéciale* accordée à la minorité parlementaire contre les persécutions et les abus de la majorité. Il existe, en la matière, une tradition européenne relativement classique, qui assure une protection formelle particulière :

- aux partis politiques (contre leur interdiction et leur dissolution)
- à chaque parlementaire (qui jouit d'une « immunité parlementaire »)

⁵⁹ Dans certains pays, il n'existe aucun contrôle de ce type, hormis celui qu'exerce le Parlement lui-même, comme aux Pays-Bas. Lorsque le Parlement néerlandais conclut, parfois contre l'avis du Conseil d'État, à la constitutionnalité d'un projet de loi et l'adopte, celui-ci devient sacro-saint, à moins qu'une juridiction le juge en infraction avec une obligation internationale directement applicable.

⁶⁰ En Suède, le contrôle de constitutionnalité (antérieur à l'adoption) des projets de loi est effectué par une instance spéciale, le « Conseil de la législation », à la demande d'une commission parlementaire ou d'au moins cinq de ses membres.

⁶¹ Le seuil prévu par la Constitution allemande, qui était autrefois d'un tiers des parlementaires, est passé à un quart, ce qui a renforcé les droits des minorités.

136. Ces dispositions ne sont pas réservées à l'opposition, mais concernent l'ensemble des partis politiques et des parlementaires. Certes, elles tiennent lieu avant tout de garantie accordée aux minorités contre la majorité politique au sein du gouvernement et du Parlement⁶². Ces deux séries de dispositions ont déjà été examinées en profondeur par la Commission de Venise, qui renvoie à son « Rapport sur le régime des immunités parlementaires » de 1996 et à ses « Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues » de 1999, complétées en 2009 dans un rapport consacré à l'interdiction des partis politiques en Turquie⁶³.

137. Les partis (de l'opposition) sont tout particulièrement protégés contre leur interdiction, à la fois à l'échelon européen et, bien souvent, à l'échelon national. La Cour a admis au titre de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme le caractère particulier et les fonctions démocratiques des partis politiques ; elle estime qu'il convient de leur accorder une protection spéciale et qu'ils ne peuvent être interdits qu'à titre exceptionnel et sous réserve du respect de critères stricts. Dans les lignes directrices qu'elle a consacrées à la question, la Commission de Venise a complété ce point de vue en se référant aux normes européennes ; elle a ainsi estimé que l'interdiction des partis politiques pouvait uniquement être légitime s'ils recouraient ou menaçaient de recourir à la violence. Cela vaut, bien entendu, pour tous les partis politiques, qu'ils soient représentés ou non au Parlement.

138. La protection particulière accordée à chaque parlementaire par les dispositions relatives à « l'immunité parlementaire » n'est pas réglementée, en tant que telle, à l'échelon européen⁶⁴. Elle est cependant si répandue dans les Constitutions nationales qu'elle forme une tradition parlementaire commune, qui remonte au caractère sacro-saint des fonctions représentatives de la république romaine (tribuns) et a perduré, à travers le Bill of Rights anglais de 1689 et la Révolution française, jusqu'aux parlements modernes.

139. L'immunité parlementaire dont jouissent aujourd'hui les membres du Parlement varie d'un État membre du Conseil de l'Europe à l'autre ; elle est en principe régie par les Constitutions elles-mêmes. Ces dispositions assurent à la fois la protection collective du Parlement en tant qu'institution (contre l'exécutif) et la protection individuelle de chaque parlementaire contre l'exécutif et la majorité parlementaire.

140. Le « Rapport sur le régime des immunités parlementaires » de 1996 de la Commission de Venise repose sur une analyse comparative complète de ces dispositions dans l'ensemble des pays européens⁶⁵. La Commission y recense deux principaux types d'immunités, d'ailleurs complémentaires :

- l'irresponsabilité parlementaire (liberté d'expression)
- l'inviolabilité parlementaire (immunité d'arrestation)

⁶² En 2008, le ministère public turc a entamé une procédure d'interdiction du parti AK de la majorité au pouvoir, qui a failli être acceptée, à une voix près, par la Cour constitutionnelle. En dehors de cette situation, l'histoire politique moderne des démocraties européennes n'offre aucun exemple d'un parti de la majorité parlementaire menacé d'interdiction. Seules l'opposition et les minorités ont été concernées dans les faits.

⁶³ Cf. Rapport sur le régime des immunités parlementaires, CDL-INF (96) 7, adopté en juin 1996 ; Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues, CDL-INF(2000)001, adoptées en décembre 1999 ; Avis sur les dispositions constitutionnelles et législatives relatives à l'interdiction des partis politiques en Turquie, adopté en mars 2009, CDL-AD(2009)006.

⁶⁴ Bien que l'immunité parlementaire en tant que telle ne soit pas régie ni protégée par la Convention européenne des droits de l'homme, il existe plusieurs affaires dans lesquelles la Cour européenne des droits de l'homme a été amenée à vérifier si des dispositions nationales accordant une immunité parlementaire étaient contraires aux droits fondamentaux consacrés par la Convention, notamment par l'article 6. La Cour a procédé, dans certaines de ces affaires, à une analyse comparative et a formulé des observations sur l'institution de l'immunité parlementaire nationale. Voir, notamment, les affaires A. c. Royaume-Uni ; Cordova (n°1) ; Cordova (n°2) et Tsalkitzis, C.G.I.L. et Cofferati c. Italie, n° 46967/07, arrêt du 24 février 2009, et Kart c. Turquie n° 89175/05, arrêt du 3 décembre 2009.

⁶⁵ Cf. Rapport sur le régime des immunités parlementaires, CDL-INF (96) 7, adopté en juin 1996.

141. Parmi ceux-ci, l'irresponsabilité parlementaire garantie sous forme de protection spéciale de la liberté d'expression des parlementaires est relativement uniforme et incontestée dans l'immense majorité des pays européens, malgré l'existence, de temps en temps, de débats sur l'étendue de cette irresponsabilité, notamment en cas de propos racistes. Comme l'a souligné la Commission de Venise en 1996, ces dispositions assurent non seulement une protection contre l'exécutif et le harcèlement des tiers, mais également « une garantie supplémentaire des parlementaires à l'égard de l'opinion majoritaire exprimée au sein même du Parlement ». En qualité de représentants de leurs électeurs, les parlementaires minoritaires peuvent faire entendre leur point de vue, même s'il est totalement contraire à celui de la majorité⁶⁶.

142. L'immunité accordée sous forme d'inviolabilité (contre les poursuites civiles et/ou pénales) est une question bien plus complexe et controversée ; les dispositions en la matière varient considérablement d'un pays européen à l'autre, depuis les systèmes qui prévoient une très large immunité contre toutes sortes de poursuites, jusqu'aux pays dans lesquels les parlementaires ne bénéficient pas de la moindre protection particulière. Le défi consiste ici à trouver un juste équilibre entre, d'une part, la protection des intérêts légitimes de l'opposition et, d'autre part, le respect de l'État de droit le souci de ne pas entraver inutilement le cours de la justice. Une application trop large de l'immunité d'arrestation dont jouissent les parlementaires pourrait être utilisée de manière abusive pour échapper à la justice ; plusieurs pays européens ont été confrontés à cette situation à une époque récente.

143. L'immunité parlementaire peut être un élément important de la démocratie, mais il convient parfois de la pondérer pour ne pas porter atteinte à d'autres principes fondamentaux. Cette question a été soulevée au regard de la Convention européenne des droits de l'homme dans plusieurs affaires, notamment dans l'affaire Kart c. Turquie de 2009, dans laquelle la Cour a notamment estimé que :

La Cour a déjà reconnu que le fait pour les Etats d'accorder généralement une immunité plus au moins étendue aux parlementaires constitue une pratique de longue date, qui vise les buts légitimes que sont la protection de la liberté d'expression au Parlement et le maintien de la séparation des pouvoirs législatif et judiciaire [...]. Les différentes formes que peut revêtir l'immunité parlementaire peuvent en effet servir la protection d'une démocratie politique effective, pierre angulaire du système de la Convention, dans la mesure notamment où elles tendent à protéger l'autonomie législative et l'opposition parlementaire.

144. Dans son rapport de 1996, la Commission de Venise souligne qu'« il peut être observé, pour certains pays, une tendance à la juridicisation des conditions de levée de l'immunité parlementaire ou un effort de définition de critères stables et objectifs. Cette évolution est motivée par le souci d'une application plus rigoureuse des principes de l'Etat de droit et des exigences de la sauvegarde des libertés fondamentales ».

145. La Commission de Venise souscrit en règle générale au principe fondamental qui veut qu'une protection juridique spéciale soit accordée à l'exercice des fonctions d'opposition légitime de la minorité parlementaire, sous forme à la fois d'une protection contre l'interdiction des partis et d'une immunité parlementaire garantie à chaque parlementaire. Il convient cependant qu'elle n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire à la protection des intérêts politiques légitimes de l'opposition et des minorités et qu'elle ne soit pas utilisée comme un moyen de faire obstruction à la justice.

⁶⁶ L'irresponsabilité parlementaire est absolue dans certains pays. Ailleurs, elle peut être modifiée ou levée sur décision du Parlement lui-même, mais dans ce cas soumise à une exigence de majorité qualifiée, qui contribue dans une certaine mesure à protéger l'opposition.

6. Les responsabilités de l'opposition

146. Lorsque l'on procède à l'analyse des droits et des compétences de l'opposition parlementaire, il est indispensable de se demander si ceux-ci peuvent ou devraient correspondre à certaines responsabilités et obligations particulières.

147. L'opposition politique a l'obligation fondamentale d'exercer ses fonctions dans le cadre de la loi, y compris en respectant la Constitution, le droit civil et le droit pénal classiques, ainsi que le Règlement du Parlement. Les partis de l'opposition peuvent préconiser d'apporter des modifications à la loi, mais tant que celles-ci ne sont pas adoptées ils sont tenus de respecter la loi, comme tout un chacun. Une fois son immunité parlementaire modifiée, l'opposition peut voir sa responsabilité engagée pour tout acte illicite, comme n'importe quelle autre organisation ou personne. La plupart des parlements disposent également de sanctions disciplinaires internes applicables aux groupes parlementaires et aux parlementaires qui ne respectent pas le règlement ; elles sont pertinentes pour autant qu'elles se justifient de manière légitime et soient proportionnées. Il existe dans plusieurs pays des dispositions spéciales relatives à l'interdiction des partis politiques ; la Commission de Venise a admis leur légitimité, dès lors qu'un parti politique (de l'opposition) recourt ou menace de recourir à des moyens violents et non démocratiques pour porter atteinte à un régime démocratique⁶⁷.

148. En dehors de cette obligation de respect de la loi, qui coule de source, il est difficile de constater l'existence d'obligations légales particulières faites à l'opposition. Il n'est toutefois pas rare que l'on parle de certaines « responsabilités » ou « obligations » de l'opposition, qui sont inhérentes à la notion d'opposition « loyale » et présentent un caractère politique et moral. Le principe en la matière est que l'opposition politique devrait être exercée d'une manière constructive, qui soit conforme aux fonctions légitimes de l'opposition, notamment la présentation de véritables alternatives politiques et la surveillance de l'exécutif (voir la partie 3)⁶⁸.

149. Le bon fonctionnement d'une démocratie parlementaire suppose l'existence d'un équilibre entre la majorité et la minorité, qui crée une forme d'action réciproque propice à une gouvernance efficace, démocratique et légitime. Dans ce domaine, rien ne peut être tenu pour acquis et il existe de nombreux pays, y compris en Europe, dans lesquels la situation est différente. On peut recenser deux formes principales au moins d'exercice abusif ou de dysfonctionnement du rôle de l'opposition. Soit l'opposition entrave totalement l'action effective du gouvernement et/ou du Parlement, soit elle ne propose aucune alternative à la politique menée par le gouvernement et/ou aux propositions de la majorité parlementaire et n'apparaît alors pas dans le débat politique.

150. Ces conséquences négatives ne sont d'ordinaire pas dues, pour l'essentiel, à la défaillance des dispositions légales applicables aux travaux du Parlement et au rôle de l'opposition, mais à des problèmes plus profonds qui relèvent de la culture politique d'un pays. Pour que l'opposition puisse mener une action efficace dans un système démocratique, il faut avant tout que les différentes conceptions du monde et convictions politiques qui existent au sein de la société soient représentées au Parlement. Lorsque les candidats et les partis n'ont aucun profil politique identifiable, il est difficile d'établir un dialogue constructif au sujet des différentes options politiques. Une telle situation, dans laquelle les partis se ressemblent tous,

⁶⁷ Cf. « Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues » adoptées par la Commission de Venise en décembre 1999, CDL-INF(2000)001, et « Avis sur les dispositions constitutionnelles et législatives relatives à l'interdiction des partis politiques en Turquie », adopté en mars 2009, CDL-AD(2009)006.

⁶⁸ La limite entre une attitude constructive et celle qui ne l'est pas est évidemment discutable en soi et « l'opposition résolue » d'un groupe peut aisément être perçue comme « une obstruction irresponsable » par un autre », comme le souligne Philip Laundy, cf. *Parliaments in the Modern World* (Dartmouth 1989) p. 93.

pourrait conduire, soit à une politique de confrontation, où l'opposition serait systématique à l'égard de toute mesure politique, soit à une opposition fictive qui ne proposerait aucune alternative. Il est impossible de remédier à ces difficultés simplement en réformant la loi : il convient de s'y attaquer également en traitant le mal à la racine. Néanmoins, la mise en place d'un cadre juridique satisfaisant, propice au développement et à la maturation d'une politique parlementaire n'est pas inutile et peut souvent contribuer de manière substantielle à la constitution d'une culture politique nationale fortement démocratique.

151. La Commission de Venise est d'avis qu'il existe un lien entre le fait d'accorder à l'opposition des droits formels et d'attendre, en contrepartie, un certain degré d'esprit constructif et responsable. Dans un système où la position de l'opposition parlementaire repose principalement sur les traditions et les usages politiques, ainsi que sur la retenue implicite de la majorité, la question des droits et des compétences accordées par la loi à l'opposition n'est semble-t-il pas si importante, puisque leur usage abusif par l'opposition peut être sanctionné par la majorité. Mais, dans la mesure où la loi accorde expressément des droits à l'opposition (la minorité), ceux-ci pourraient fort bien s'accompagner de certaines responsabilités morales, dépourvues de caractère juridique. Lorsque, par exemple, un quart des parlementaires peuvent demander la tenue d'un débat ou la création d'une commission parlementaire d'enquête, il importe qu'ils le fassent uniquement dans les cas importants où il existe de réelles raisons de penser que des malversations ont été commises et qu'ils n'y recourent pas pour pouvoir harceler un gouvernement majoritaire légitime et faire obstruction à son action.

152. L'idée d'une responsabilité morale et politique commune à l'ensemble des partis représentés au Parlement, qui vise à contribuer de manière constructive et loyale au processus politique, est des plus importantes dans les pays où les structures démocratiques sont relativement récentes et n'ont pas encore eu le temps de s'enraciner. Elle est tout aussi capitale dans les systèmes où des partis politiques différents contrôlent les diverses institutions de l'État, comme dans les périodes de « cohabitation » que traversent les systèmes présidentiels et semi-présidentiels, ou dans les parlements bicaméraux où chaque chambre est contrôlée par des partis différents. En pareil cas, une certaine retenue est indispensable pour garantir que l'action menée par le gouvernement dans l'intérêt national ne se heurte pas à une obstruction motivée par de basses considérations politiciennes.

153. Dans son Code de bonne conduite en matière de partis politiques de 2009, la Commission de Venise souligne que le juste équilibre qu'il convient de trouver entre les droits et responsabilités des partis de l'opposition :

53. [...] La fonction d'opposition implique des contrôles scrupuleux, des observations et vérifications des agissements et actions des autorités et fonctionnaires publics. Cependant, le principe de la bonne gouvernance suggère que les partis de l'opposition (ainsi que les partis au pouvoir) devraient s'abstenir de toute action qui puisse éroder le débat démocratique et qui puisse par conséquent compromettre la confiance des citoyens envers les responsables politiques et les partis.⁶⁹

154. La Commission de Venise précise, dans le rapport explicatif du Code, de quelle manière intégrer aux statuts des partis les bonnes pratiques d'une opposition responsable et constructive :

Les partis de l'opposition ont pour fonctions principales de contrôler et de critiquer l'action du gouvernement, toujours de manière responsable et constructive, ainsi que d'amener la majorité au pouvoir à rendre compte de son action. En effet, le peuple ne peut être souverain que s'il sait ce que fait le gouvernement, et pour

⁶⁹ Cf. CDL-AD(2009)021.

quelles raisons il le fait. Ces fonctions sont reconnues implicitement, librement acceptées et réglementées dans les statuts de certains partis qui incarnent ainsi les bonnes pratiques dans ce domaine. Par exemple, les règles internes de certains partis imposent à leur groupe parlementaire de rendre compte de son action, de sorte que le parti peut évaluer dans quelle mesure le groupe remplit son rôle de surveillance des activités du gouvernement ou de soutien à l'application du programme politique du parti lorsqu'il est aux affaires.

155. En outre, certains partis offrent d'excellents modèles de structures organisationnelles, qui pourraient promouvoir une opposition active et saine, sous la forme d'une action constante dans les divers domaines du programme politique du contre-gouvernement, qui permettrait d'entretenir le fonctionnement de l'appareil du parti et d'en faire un contre-gouvernement capable à tout instant de remplacer le gouvernement dans ses fonctions officielles. On trouve des exemples de ce type de structure en Espagne, dans les organisations sectorielles et les secrétariats du Parti socialiste des travailleurs espagnols, dans certains organes de la Gauche unie (United Left), ainsi que dans les commissions permanentes chargées de définir le programme politique du Parti des verts (Green Party) en Irlande.

156. Dans le rapport qu'ils ont remis au Forum pour l'avenir de la démocratie du Conseil de l'Europe en 2007, consacré aux « Rôle et responsabilités de l'opposition », les rapporteurs généraux soulignaient que :

10. La majorité et l'opposition ont l'une et l'autre tout intérêt à ne jamais oublier que nul ne reste éternellement dans la majorité ou dans l'opposition, et qu'une majorité passera tôt ou tard dans l'opposition, et vice versa. Par conséquent, il est dans l'intérêt de la majorité de ne pas prendre une décision sans que l'opposition n'ait eu l'opportunité d'analyser les propositions et de proposer des alternatives. Inversement, l'opposition ne devrait pas percevoir son rôle comme celui d'un simple mécanisme d'obstruction, mais devrait contribuer de manière substantielle à la prise de décision⁷⁰.

157. Cet équilibre entre droits et responsabilités transparaît également dans le dernier paragraphe de la Résolution 1601 (2008), dans lequel l'Assemblée parlementaire, après avoir exposé très précisément les droits de l'opposition, formule une brève conclusion en soulignant que :

5. 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'accroître l'efficacité du parlement dans son ensemble.

158. Au vu de ce qui précède, la Commission de Venise conclut que plus un système constitutionnel et parlementaire accorde de droits et compétences formels à l'opposition (à la minorité), plus cette même opposition a la lourde responsabilité de ne pas faire un usage abusif de ces pouvoirs, mais de s'opposer au contraire en respectant loyalement l'essentiel du système et l'idée de la prééminence d'une majorité démocratique légitime et efficace. Cette démarche ne saurait cependant être réglementée ou considérée comme une sorte de « responsabilité » formelle, car elle tient plutôt de l'obligation politique et morale.

⁷⁰ Voir les Conclusions des rapporteurs généraux (MM. Gross, Whitmore et Tarschys) de la réunion du Forum pour l'avenir de la démocratie à Stockholm/Sigtuna en juin 2007, paragraphe 10.

7. Résumé et conclusions

159. La démocratie est aujourd'hui plus solidement établie en Europe qu'elle ne l'a jamais été auparavant. Les structures et les traditions politiques démocratiques de l'Europe occidentale se sont consolidées et ont mûri après la deuxième guerre mondiale, puis se sont étendues à l'Europe centrale et orientale au cours des vingt dernières années. Politiquement parlant, l'Europe est parvenue à un stade de développement démocratique raisonnablement avancé. Juridiquement parlant, les principes démocratiques sont relativement bien protégés à la fois par les Constitutions nationales et par les systèmes juridiques communs européens, comme la Convention européenne des droits de l'homme et le droit de l'Union européenne.

160. L'institutionnalisation formelle et juridique de la démocratie s'effectue toutefois selon un processus constant, qu'il est toujours possible d'améliorer. Quant au rôle et aux fonctions de l'opposition politique en général, et de l'opposition parlementaire en particulier, ils n'ont pas encore atteint un stade d'évolution juridique comparable à celui auquel ils sont parvenus sur le plan politique. Rares sont les normes ou dispositions européennes communes qui protègent l'opposition et les minorités parlementaires en tant que telles et bon nombre de Constitutions nationales ne règlent pas réellement ces questions de manière satisfaisante.

161. La Commission de Venise conclut que la démocratie européenne est à présent parvenue à un stade où il devient judicieux et intéressant de se demander de quelle manière et par quels moyens le rôle et les fonctions de l'opposition parlementaire pourraient être mieux réglementés et protégés d'un point de vue formel. Étant donné le juste équilibre atteint entre la prééminence de la majorité démocratique et le respect des intérêts légitimes des minorités, cette institutionnalisation devrait permettre d'améliorer les procédures parlementaires et d'asseoir plus solidement le caractère démocratique des systèmes politiques nationaux.

162. Au vu de ces éléments, la Commission de Venise se félicite de la Résolution 1601 (2008) de l'Assemblée parlementaire et y souscrit ; il s'agit d'un instrument non contraignant et innovant susceptible d'inspirer et d'entraîner l'élaboration de dispositions formelles relatives aux droits et compétences de l'opposition parlementaire dans les États membres du Conseil de l'Europe.

163. La Commission de Venise se félicite également de la tendance soulignée par l'Assemblée : il semble en effet que bon nombre de pays européens montrent un surcroît d'intérêt pour le rôle et la fonction de l'opposition et des minorités parlementaires ; la Commission se tient prête à participer à ce processus si elle y est invitée.

164. La Commission de Venise estime que, bien qu'il n'existe pas et ne devrait pas exister de modèle européen unique de réglementation plus précise des droits de l'opposition et des minorités parlementaires, l'Europe peut néanmoins se targuer d'une tradition et d'une culture communes de vie parlementaire tolérante et libérale, qui laisse en principe à l'opposition une importante marge de manœuvre. Le bon fonctionnement d'un système parlementaire démocratique suppose que la majorité fasse preuve de retenue et respecte les droits et les intérêts des minorités. Il importe qu'elle ne tire pas parti de tous les avantages que lui octroie sa position, une tentation à laquelle elle ne cède d'ailleurs pas dans les systèmes parlementaires parvenus à une certaine maturité.

165. Les garanties juridiques accordées à l'opposition et aux minorités s'avèrent moins indispensables dans les parlements imprégnés d'une telle culture politique, bien souvent sujets à des usages parlementaires tacites. Dans les nouvelles démocraties dépourvues de ces traditions démocratiques, il arrive que la nécessité de ces garanties juridiques se fasse davantage sentir.

166. La Commission de Venise souhaite souligner la distinction qu'il convient de faire entre la protection juridique directe et indirecte (explicite et implicite) des intérêts de l'opposition politique et parlementaire, ainsi qu'entre une protection au sens large et une protection dans une acception plus étroite du terme. La plupart des États membres du Conseil de l'Europe comptent uniquement quelques dispositions juridiques (si tant est que ce soit le cas) qui règlent directement et expressément les droits et les intérêts de l'opposition et des minorités parlementaires. Il existe néanmoins un certain nombre de dispositions juridiques à l'échelon à la fois européen et national qui, plus largement, protègent implicitement ou indirectement les intérêts de l'opposition parlementaire. Ceux-ci se révèlent ainsi bien mieux protégés qu'on ne pourrait le croire au premier abord.

167. La protection élémentaire de l'opposition parlementaire est assurée par la Convention européenne des droits de l'homme, au travers des droits fondamentaux à des élections libres et équitables, à la liberté d'expression et d'opinion, à la liberté de réunion et grâce à un certain nombre d'autres principes fondamentaux. Ces droits sont également protégés par la Constitution dans la plupart des pays européens. Dans une certaine mesure, la protection assurée par la Constitution porte davantage sur les questions plus directement liées aux minorités parlementaires, comme l'immunité parlementaire.

168. La réglementation plus explicite et plus précise des droits de l'opposition et des minorités parlementaires concerne habituellement chaque parlementaire, les groupes politiques ou une minorité qualifiée de parlementaires. La Commission de Venise juge cette forme de réglementation en général préférable au fait de conférer des droits à « l'opposition » en tant que telle, car il s'agit d'une notion difficile, qui varie considérablement entre les partis concernés et d'une tradition nationale à l'autre.

169. La Commission de Venise considère que certaines catégories de droits de l'opposition et des minorités parlementaires sont particulièrement importantes et devraient être généralement reconnues. Il s'agit (i) des droits procéduraux de participation, (ii) des droits spéciaux de surveillance et d'examen de l'action du gouvernement, (iii) des droits de veto et de report de certaines décisions qui présentent un caractère particulièrement essentiel, (iv) du droit de demander le contrôle de la constitutionnalité d'un acte et (v) de la protection contre les persécutions et les abus.

170. Il importe que, pour chacune de ces catégories, le système constitutionnel national reconnaisse et garantisse aux minorités parlementaires un certain degré de protection juridique et effective.

171. L'existence même de la Commission de Venise repose sur l'idée que la démocratie peut et devrait être promue et protégée « par le droit ». La reconnaissance juridique de certains droits de l'opposition et des minorités parlementaires est à cet égard essentielle. Parallèlement, le bon fonctionnement d'une démocratie parlementaire est avant tout garanti par l'existence d'une tradition et d'une culture politiques empreintes de tolérance et de maturité, dans le cadre de laquelle la faction au pouvoir n'abuse pas de ses prérogatives pour supprimer l'opposition et où l'opposition, quant à elle, prend une part active et constructive au processus politique.



Strasbourg, le 15 novembre 2010

Etude n° 497/2008

CDL-AD(2010)025
Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

RAPPORT

**SUR LE RÔLE DE L'OPPOSITION
AU SEIN D'UN PARLEMENT DÉMOCRATIQUE**

**adopté par la Commission de Venise
lors de sa 84^e session plénière
(Venise, 15-16 octobre 2010)**

sur la base des observations de

**Mme Angelika NUSSBERGER (membre suppléant, Allemagne)
M. Ergun ÖZBUDUN (membre, Turquie)
M. Fredrik SEJERSTED (membre suppléant, Norvège)**

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----------|
| 1. Introduction | 3 |
| 2. Champ d'analyse de l'étude | 3 |
| 3. L'opposition parlementaire – rôle et fonctions | 6 |
| 4. La protection juridique de l'opposition et des minorités parlementaires | 10 |
| 4.1 Introduction | 10 |
| 4.2 La protection juridique au sens large et au sens étroit du terme | 12 |
| 4.3 Le sujet de la protection juridique | 13 |
| 4.3.1 Protection et statut juridiques du parlementaire | 14 |
| 4.3.2 Protection et statut juridiques des groupes parlementaires (factions) | 15 |
| 4.3.3 Protection et statut juridiques des minorités qualifiées | 17 |
| 4.3.4 Protection et statut juridiques de l'opposition en tant que telle | 19 |
| 4.4 Le degré et la forme juridiques de la protection | 21 |
| 5. Dispositions régissant l'opposition ou les minorités parlementaires | 24 |
| 5.1 Introduction | 24 |
| 5.2 La participation à la procédure parlementaire | 25 |
| 5.3 Le droit de contrôle et d'examen parlementaires de l'exécutif | 27 |
| 5.4 Le droit de blocage ou de report des décisions prises à la majorité | 29 |
| 5.5 Le contrôle de la constitutionnalité des lois et des autres actes du Parlement | 31 |
| 5.6 La protection des minorités contre les persécutions et les abus | 31 |
| 6. Les responsabilités de l'opposition | 34 |
| 7. Résumé et conclusions | 37 |

1. Introduction

1. Le 23 janvier 2008, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a adopté la Résolution 1601 (2008) « Lignes directrices procédurales sur les droits et devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique ». Ce texte souligne le rôle joué par l'opposition politique en sa qualité de « rouage indispensable au bon fonctionnement de la démocratie » et préconise une certaine institutionnalisation des droits de l'opposition parlementaire, en énonçant une série de lignes directrices dont les parlements des États membres sont invités à s'inspirer.
2. Cette résolution se fonde sur un rapport qui donne un aperçu complet des différentes formes d'opposition parlementaire, des évolutions récentes et du débat en la matière à l'échelon national et européen, ainsi que de nombreux droits et devoirs attachés ou susceptibles d'être attachés à la fonction de parlementaire de l'opposition et aux groupes parlementaires au sein d'un Parlement démocratique.
3. Dans le cadre de la résolution, l'Assemblée parlementaire invitait la Commission à « effectuer une étude sur le rôle de l'opposition dans une société démocratique moderne ».
4. Cette invitation a conduit la Commission de Venise à entreprendre une étude, en vue de réaliser un rapport plus approfondi sur cette question et de compléter ainsi la résolution de l'Assemblée.
5. Le présent rapport a été établi à partir des contributions de Mme Nussberger et de MM. Özbudun et Sejersted (respectivement CDL-DEM(2009)001, CDL-DEM(2009)002 et CDL-DEM(2010) 001).
6. La sous-commission sur les institutions démocratiques a procédé à l'examen préliminaire des premiers projets le 11 juin 2009 et le 14 octobre 2010. Le rapport a été adopté lors de la 84^{ème} session plénière de la Commission (Venise, 15-16 octobre 2010).

2. Champ d'analyse de l'étude

7. Le thème général du « rôle de l'opposition dans une société démocratique » offre un sujet d'étude extrêmement étendu, qui touche au cœur même de la théorie démocratique et sur lequel se sont penchés depuis bien longtemps les spécialistes du droit constitutionnel et de la vie politique. La question soulève en effet, sur le plan constitutionnel, un large éventail de questions, à commencer par les structures démocratiques élémentaires d'une Constitution, les principes d'égalité et d'universalité du suffrage, l'existence d'élections libres et équitables, la liberté de constituer des organisations politiques et d'y adhérer, la liberté d'expression, la possibilité pour les partis de concourir aux élections de manière équitable et sur un pied d'égalité, leur accès aux médias indépendants, ainsi qu'un certain nombre d'autres éléments, dont plusieurs sont protégés à la fois sur le plan constitutionnel et, à l'échelon européen, par la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres conventions et obligations juridiquement contraignantes.
8. Du point de vue des sciences politiques, ce thème soulève les questions de la stabilité, de la maturité et de la tolérance démocratiques, de la répartition des ressources politiques et économiques, ainsi que des différences de tradition et des cadres institutionnels propres aux diverses cultures politiques nationales.

9. La Résolution 1601 (2008) de l'Assemblée parlementaire n'avait pas pour objet l'opposition politique en général, mais le rôle de « l'opposition dans un Parlement démocratique », en d'autres termes celui de *l'opposition parlementaire*. Par ailleurs, le texte portait principalement sur l'institutionnalisation et la protection, d'un point de vue juridique et formel, de l'opposition parlementaire et non sur les questions plus larges de la culture politique et des ressources économiques, notamment. Même ainsi restreint, ce sujet n'en demeure pas moins vaste et la Commission de Venise limitera également ses observations en la matière dans le présent rapport.

10. La Commission de Venise souscrit dans l'ensemble à la Résolution 1601 (2008) de l'APCE, un instrument non contraignant innovant consacré à un sujet d'une grande importance pour l'élaboration de procédures parlementaires démocratiques. Les observations qui suivent accompagnent et complètent son contenu.

11. « L'opposition » se caractérise par le fait qu'elle n'est pas au pouvoir et qu'elle s'oppose (avec plus ou moins de vigueur) à ceux qui le détiennent. L'opposition *parlementaire*, quant à elle, se compose des partis politiques représentés au Parlement, mais pas au gouvernement. Dans la plupart des régimes parlementaires, sans que ce soit systématique, le gouvernement bénéficie d'ordinaire du soutien direct de la majorité. La question des droits de l'opposition parlementaire est par conséquent avant tout celle des *droits de la minorité politique*. Ceux-ci englobent en général les droits procéduraux d'information, de représentation et de participation, le droit d'expression et le droit de vote, le droit de déposer des propositions de loi et d'autres propositions, le droit de contrôler l'exécutif et d'avoir un droit de regard sur ses activités, ainsi qu'une protection contre les brimades que pourrait lui infliger la majorité. L'opposition n'a cependant pas le pouvoir d'adopter des décisions essentielles qui, dans un régime démocratique, sont prises par la majorité des parlementaires.

12. La question de l'étendue des droits garantis à l'opposition parlementaire peut par conséquent être envisagée comme celle d'un juste *équilibre* entre les intérêts politiques légitimes de la majorité et de la minorité représentées au Parlement. L'absence d'un nombre suffisant de droits fondamentaux garantis à l'opposition risque de compromettre ou de mettre à bas le fonctionnement et la légitimité démocratiques du système. À l'inverse, l'attribution de droits et de pouvoirs étendus à l'opposition peut fragiliser ou annihiler la capacité de la majorité et du gouvernement à diriger efficacement le pays.

13. La recherche du juste équilibre entre le pouvoir de la majorité parlementaire et les droits de la minorité doit se faire à l'échelon national, en fonction de la tradition et du contexte politiques et constitutionnels du pays. Mais il existe des intérêts communs, qui peuvent être recensés et examinés pour l'élaboration d'une réglementation parlementaire satisfaisante à l'échelon national s'en inspire.

14. La présente étude soulève un certain nombre de questions de fond : quels sont les droits formels dont l'opposition ou la minorité parlementaire devrait ou pourrait disposer et comment la loi peut-elle au mieux les régler et les protéger? L'idée sous-jacente est ici qu'un certain degré d'institutionnalisation formelle des droits et compétences de la minorité peut contribuer à la solidité et au bon fonctionnement de la démocratie en Europe. Cet objectif peut être atteint de diverses manières, qu'il convient d'adapter à la tradition constitutionnelle nationale.

15. L'Europe possède en général un modèle commun de démocratie, très répandu, dans lequel l'opposition politique jouit d'une représentation parlementaire importante et dispose, au sein du Parlement, de nombreuses possibilités de s'opposer et de proposer des alternatives à la politique menée par la majorité et le gouvernement. Ce modèle repose sur une culture et une tradition démocratiques européennes, forgées peu à peu au fil du temps, marquées parfois par des reculs, et qui ont fortement progressé au cours des dernières décennies, notamment dans

les démocraties d'Europe centrale et orientale, mais également dans les démocraties parlementaires plus solidement établies d'Europe occidentale.

16. Outre la culture démocratique dans laquelle elle s'inscrit, la position de l'opposition est également, dans une très large mesure, consacrée et protégée par *le droit*, tant à l'échelon national qu'eupéen. À l'échelon européen, la Convention européenne des droits de l'homme garantit en effet les droits fondamentaux sans lesquels l'existence d'une opposition politique serait extrêmement difficile, comme la liberté d'opinion et d'expression, la liberté de réunion et d'association et le droit à des élections libres et équitables. La Convention européenne des droits de l'homme ne garantit toutefois pas expressément les droits de l'opposition (ou des minorités) parlementaire en tant que telle, et peut uniquement s'interpréter, dans une faible mesure, de manière à déduire l'existence de ces droits point par point¹. Ils ne sont pas davantage réglés par d'autres instruments contraignants de droit international. Pour ce qui est des textes non contraignants, la récente Résolution 1601 (2008) de l'APCE représente, à ce jour, le principal instrument et le plus complet en la matière. À l'échelon national, certaines questions pertinentes pour la place réservée à l'opposition parlementaire sont régies de manière plus ou moins similaire dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe. D'autres points, en revanche, sont réglés, pour autant qu'ils le soient, de façon très différente et ne font pas l'objet d'un modèle commun.

17. Les éléments sur lesquels repose la présente évaluation de la Commission de Venise ne présentent par conséquent aucun caractère juridiquement contraignant et cette étude doit davantage être envisagée comme un moyen de formuler certains enjeux communs et de mettre en œuvre les solutions possibles ou déjà appliquées à l'échelon national. Il s'agit, dans une certaine mesure, d'une étude comparative, en ce qu'elle puise dans l'expérience acquise en droit constitutionnel national par la Commission de Venise. Il convient toutefois de souligner que la Commission n'a pas eu la possibilité de procéder à un examen comparatif complet de cette question.

18. La Commission de Venise n'a pas par le passé rendu d'avis général sur le rôle de l'opposition. Elle a cependant traité de cette question dans un rapport consacré à un pays précis et portant « sur le projet de loi relatif à l'opposition parlementaire en Ukraine » en 2007². En outre, la Commission de Venise a rendu des avis et des rapports, à caractère général ou propres à un pays précis, qui portaient sur un certain nombre de questions directement ou indirectement pertinentes pour le rôle de l'opposition politique dans une démocratie parlementaire, et notamment (mais cette énumération n'est pas exhaustive) sur les seuils électoraux³, le rôle et la réglementation des partis politiques, les lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues⁴, les lignes

¹ Il existe néanmoins une jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme pertinente sur des questions précises, comme l'immunité parlementaire ; voir, notamment, A. c. Royaume-Uni, arrêt du 17 décembre 2002 (35373/97) et Kart c. Turquie, arrêt du 3 décembre 2009 (89175/05), voir plus loin la partie 4.5. Sur le rôle des parlementaires et de l'opposition, voir Tanase c. Moldova, n°7/08, arrêt du 27 avril 2010 ; sur la liberté d'expression des élus, voir Parti populaire chrétien-démocrate c. Moldova, n°28793/02, arrêt du 14 février 2006 ; sur la diversité et l'expression d'une opinion minoritaire, voir Buscarini et autres c. Saint-Marin, n°24645/94, arrêt du 18 février 1999 ; sur les privilèges parlementaires, voir Demicoli c. Malte, n°13057/87, arrêt du 27 août 1991.

² Cf. « Avis sur le projet de loi relatif à l'opposition parlementaire en Ukraine », CDL-AD(2007)019, adopté en juin 2007, ainsi que l'avis préliminaire antérieur de mars 2007, CDL-AD(2007)015. En 2007, le membre suppléant espagnol, M. Sanchez Navarro, a également remis à la Commission un rapport consacré au rôle et à la protection juridique de l'opposition (« On the role and legal protection of the opposition »), cf. CDL-DEM(2007)002rev.

³ Voir les rapports sur les quorums et autres aspects des systèmes électoraux restreignant l'accès au Parlement, CDL-AD (2008)037 et CDL-AD (2010)007. En matière électorale, le document de référence est le Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rev. Pour une compilation des principaux textes de la Commission de Venise, voir *Le droit électoral*, Éditions du Conseil de l'Europe, ISBN 978-92-871-6424-7

⁴ Cf. Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues, CDL-INF(2000)001 ; Lignes directrices et rapport explicatif sur la législation relative aux Partis politiques : questions spécifiques, CDL-AD(2004)007rev.

directrices sur la législation relative aux partis politiques⁵, la protection des partis politiques contre leur interdiction⁶, l'initiative législative⁷, le mandat impératif⁸, la modification de la Constitution⁹ et les immunités parlementaires¹⁰. Nous y renverrons par la suite en tant que de besoin.

19. Le présent rapport comportera ainsi les éléments suivants :

- une analyse du rôle et des fonctions de l'opposition parlementaire
- une vue d'ensemble des différents modes de réglementation et de protection légale des droits de l'opposition parlementaire et des minorités
- une analyse des principales catégories d'opposition parlementaire et de droits des minorités, et notamment (i) des droits procéduraux de participation, (ii) des pouvoirs spéciaux de contrôle et d'examen, (iii) du droit de blocage ou de report des décisions de la majorité, (iv) du droit de demander le contrôle de la constitutionnalité des lois et des autres actes de la majorité parlementaire et, enfin, (v) de la protection contre toute forme de persécution et d'abus
- un bref examen des obligations et des responsabilités de l'opposition parlementaire démocratique

20. Le rapport se limitera au rôle joué par l'opposition dans les parlements nationaux et ne traitera pas des questions qui concernent spécifiquement les parlements régionaux ou les institutions internationales, comme le Parlement européen de l'Union européenne ou l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE). Il n'examinera par ailleurs pas les caractéristiques propres aux régimes politiques dans lesquels les principaux partis sont représentés au gouvernement, comme en Suisse.

3. L'opposition parlementaire – rôle et fonctions

21. L'existence d'une opposition constituée de partis politiques organisés est souvent considérée comme acquise en Europe. Or, il n'en a pas toujours été ainsi. Les régimes politiques historiquement jugés (plus ou moins) démocratiques n'ont pas systématiquement comporté une opposition institutionnalisée. Robert Dahl faisait ainsi remarquer en 1966 :

Le dernier des trois grands jalons de l'évolution des institutions démocratiques – le droit de prendre part aux décisions gouvernementales par l'expression d'un suffrage, le droit d'être représenté et le droit d'une opposition organisée à appeler à voter contre le gouvernement lors des élections et au sein du Parlement – est si moderne dans sa forme extrêmement aboutie, que certains citoyens toujours en vie aujourd'hui sont nés avant même qu'il ne fasse son apparition dans la plupart des pays d'Europe occidentale. Il semble que, tout au long de l'histoire connue, l'existence d'institutions stables permettant une opposition politique légale, sans trouble à l'ordre public et pacifique ait été rare. [...] L'opposition légale des partis est en fait une invention accidentelle récente, confinée pour l'essentiel à une poignée de pays d'Europe occidentale et du monde anglophone.[...] Le fait qu'un régime d'opposition pacifique et légale des partis politiques soit comparativement

⁵ Draft joint OSCE/ODHIR – Venice Commission guidelines on political party legislation, CDL (2010)073

⁶ Voir, par exemple, l'Avis sur les dispositions constitutionnelles et législatives relatives à l'interdiction des partis politiques en Turquie, CDL-AD(2009)006.

⁷ Rapport sur l'initiative législative, CDL-AD(2008)035.

⁸ Rapport sur le Mandat impératif, CDL-AD(2009)027.

⁹ Rapport sur l'amendement constitutionnel, CDL-AD(2010)001.

¹⁰ Rapport sur le régime des immunités parlementaires, CDL-INF(1996)007e.

rare signifie qu'il doit être excessivement difficile de *mettre en place* un tel régime ou de le *préserver*, voire les deux¹¹.

22. Depuis la formulation de cette observation, la démocratie s'est propagée notamment en Europe, où l'on peut dire aujourd'hui qu'une opposition politique organisée au sein et hors du Parlement fonctionne au moins raisonnablement bien dans la quasi-totalité des 47 États membres du Conseil de l'Europe. Mais il s'agit, pour bon nombre de pays européens, d'un phénomène extrêmement récent, qui ne saurait être considéré comme acquis. Le maintien et le perfectionnement du bon fonctionnement du régime d'opposition politique représentent d'ailleurs, même pour les démocraties anciennes et parvenues à maturité d'Europe occidentale, un défi permanent¹².

23. La Résolution 1601 (2008) de l'Assemblée parlementaire précise que l'existence d'une « opposition parlementaire et extraparlamentaire est un rouage indispensable au bon fonctionnement de la démocratie ». La Commission de Venise souscrit à ce constat et estime que les conditions de droit et de fait nécessaires à l'existence d'une opposition parlementaire pacifique constituent un critère d'appréciation de la maturité démocratique de tout système politique donné.

24. Le Parlement n'est pas, par nature, une institution monolithique et homogène, mais une assemblée représentative, dont l'idée maîtresse est la représentation d'intérêts et d'opinions différents, et dans laquelle ces divergences d'opinion et la distinction faite entre la majorité et une ou plusieurs minorités d'opposition existeront en permanence. Cette opposition s'organise, dans les parlements modernes, sur la base de partis politiques et s'accompagne d'une distinction entre, d'une part, le ou les partis au pouvoir et, d'autre part, les partis d'opposition représentés au Parlement.

25. Le principe majoritaire, qui traduit la volonté populaire de la majorité, est un critère formel et juridique essentiel d'une « démocratie ». Le Parlement prend ses décisions à la majorité et le régime parlementaire se caractérise par le fait que le gouvernement jouit d'ordinaire (sans que cela soit systématique) du soutien de la majorité¹³. L'opposition est habituellement minoritaire et la minorité n'est pas, en principe, compétente pour adopter des décisions. L'opposition n'a pas pour fonction de gouverner, mais elle peut avoir d'autres rôles. Leur énumération idéale est certes contestable, mais elle peut comporter les éléments suivants :

¹¹ Cf. Robert Dahl (sous la direction de), *Political Oppositions in Western Democracies* (1966), pages xiii-xiv de la préface. Dahl observait à l'époque que seuls 30 des 113 membres des Nations Unies possédaient un régime politique dans lequel une véritable opposition légale exprimée par des partis politiques organisés existait déjà tout au long de la décennie précédente. Ce constat soulevait une question : « les 30 régimes aujourd'hui en place sont-ils autant de fleurs exotiques qui auraient germé dans un climat historique exceptionnel et momentané ? Ou sont-ils le produit vigoureux d'une longue évolution, une espèce politique désormais suffisamment robuste pour s'épanouir sous d'autres latitudes, au climat éventuellement plus rude ? ».

¹² Cela vaut également, bien entendu, pour les démocraties des autres régions du monde. Le rapport consacré au « Rôle de l'opposition », publié à l'occasion d'un séminaire organisé par le secrétariat et l'Association parlementaire du Commonwealth et qui réunissait en juin 1998 les représentants de 20 pays du Commonwealth, illustre de manière intéressante cette réflexion commune.

¹³ La distinction repose ici entre parlementarisme positif et négatif. Le parlementarisme positif suppose que le gouvernement bénéficie du soutien expresse de la majorité parlementaire, d'ordinaire par un vote de soutien ou de confiance (investiture). Le parlementarisme négatif permet au gouvernement de rester en place aussi longtemps que la majorité ne manifeste pas sa défiance expresse à l'occasion d'un vote de défiance. L'existence d'un gouvernement minoritaire est plus probable dans les régimes de parlementarisme négatif, mais elle reste possible dans les régimes de parlementarisme positif, dès lors qu'un ou plusieurs partis de l'opposition votent en faveur du gouvernement.

- offrir des alternatives politiques
- exposer clairement et promouvoir les intérêts de ses électeurs (dans les circonscriptions)
- proposer une alternative aux décisions projetées par le gouvernement et les représentants de la majorité
- améliorer la procédure parlementaire de prise de décision en assurant l'existence d'un débat, d'une réflexion et d'une contradiction
- examiner attentivement les projets de loi et de budget du gouvernement
- surveiller et contrôler l'activité du gouvernement et de l'administration
- renforcer la stabilité, la légitimité, l'obligation de rendre compte et la transparence du processus politique

26. L'étendue de la capacité de l'opposition à exercer ces fonctions dans un régime parlementaire donné peut être considérée comme l'expression de son degré de maturité démocratique. Lorsque, en revanche, l'opposition n'en assume aucune, c'est le signe d'une démocratie défailante.

27. Les fonctions énumérées sont complémentaires et, dans une certaine mesure, interdépendantes. L'importance de certaines d'entre elles dépend de chaque régime parlementaire et peut également évoluer au fil du temps dans un régime donné et entre les partis d'opposition. Face aux projets du gouvernement, il arrive que certains partis de l'opposition présentent des contre-propositions, tandis que d'autres choisissent de souscrire aux premiers. Certains examinent très attentivement l'action du gouvernement, contrairement à d'autres. La perception et l'exercice de ce rôle d'opposant varient en fonction des aspirations réalistes d'un parti d'opposition à gouverner à l'issue des prochaines élections. La taille importante ou au contraire modeste du parti représente un autre facteur déterminant. Les partis d'opposition situés à l'extrémité de l'éventail politique ont bien souvent une attitude très différente des partis du centre. Alors qu'un grand parti d'opposition, bien établi, peut habituellement se concentrer sur la formulation d'une autre politique, en vue de diriger le pays à l'issue des prochaines élections, les petits partis qui n'aspirent pas à gouverner conçoivent bien souvent leur rôle parlementaire de façon très différente, plutôt comme celui de sentinelles, et mettent l'accent sur le contrôle et l'examen attentif de l'action du gouvernement.

28. Le terme « opposition » peut avoir une double acception et englober à la fois l'opposition envisagée comme une fonction et l'opposition en tant que sujet. L'opposition conçue comme une fonction recouvre l'ensemble des opinions et des activités qui s'opposent à la politique menée par la majorité et le gouvernement. L'opposition en tant que sujet unique ou multiple désigne en général les partis politiques qui ne gouvernent pas. Ces deux notions se chevauchent habituellement, mais pas nécessairement. Un parti d'opposition peut choisir d'apporter son soutien à la faction au pouvoir, soit de manière permanente, soit au cas par cas. D'autre part, il n'est pas rare dans certains Parlements que les députés de la majorité rejoignent les partis de l'opposition pour voter contre les projets de leur gouvernement.

29. La nature et la force de l'opposition parlementaire dans un pays donné dépend du système électoral en vigueur. Lorsque ce dernier repose sur la représentation proportionnelle, le modèle dominant en Europe, l'opposition jouit d'ordinaire d'une meilleure représentation parlementaire que dans les systèmes fondés sur le scrutin majoritaire uninominal, comme c'est le cas au Royaume-Uni, à Westminster¹⁴. La représentation proportionnelle tend également à favoriser les partis politiques qui ont quelque importance et un certain poids¹⁵. Le seuil de représentation

¹⁴ Ce n'est cependant pas systématique et certains modèles de représentation proportionnelle peuvent limiter le nombre de partis représentés au Parlement.

¹⁵ Parallèlement, un système qui repose sur le scrutin majoritaire uninominal peut avoir tendance à produire une opposition plus homogène et moins fragmentée, dont seul le ou les deux principaux partis seront représentés au

est un autre élément déterminant pour le nombre et l'importance des partis d'opposition. Il est variable en Europe, mais se situe le plus souvent aux alentours de 5 %, ce qui assure habituellement la représentation au Parlement d'un certain nombre de partis de l'opposition¹⁶.

30. La Commission de Venise juge primordiale de garantir une représentation raisonnable de l'opposition politique au Parlement pour favoriser l'existence d'une démocratie stable et légitime, comme le soulignent les rapporteurs du Forum pour l'avenir de la démocratie du Conseil de l'Europe en 2007 :

11. 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, ce qui nuit à la qualité et à la pertinence du débat parlementaire et affecte le processus de prise de décision dans son ensemble. Un moyen d'éviter les situations où l'opposition est essentiellement extraparlamentaire, est d'abaisser le seuil de la représentation parlementaire. Dans une démocratie consolidée, ce seuil devrait être bas, pour que les droits de tous les citoyens, et que toutes les opinions politiques et tous les intérêts y soient représentés¹⁷.

31. Selon le contexte politique national et la réglementation électorale, le nombre de partis d'opposition représentés au Parlement peut varier considérablement, depuis une représentation unique jusqu'à une multitude de partis¹⁸. Il arrive qu'ils fassent partie de coalitions ou, au contraire, qu'ils soient fractionnés, les partis d'opposition se situant bien souvent aux deux extrémités de l'éventail politique, en fonction de la majorité au pouvoir. Le modèle classique de Westminster, au Royaume-Uni, qui comporte uniquement deux grands partis, est aujourd'hui extrêmement rare en Europe. L'ancienne et simple distinction entre les partis de la majorité au pouvoir et l'opposition en tant qu'entité unique, avec un « O » majuscule (et un contre-gouvernement en permanence) ne correspond de ce fait pas à la réalité politique de la plupart des pays européens. Parallèlement, même lorsque bon nombre de partis d'opposition sont représentés au Parlement, il se peut que la seule alternative réaliste de gouvernement à l'issue des prochaines élections soit incarnée par un seul parti ou par une coalition de plusieurs d'entre eux, qui fonctionne alors comme « l'Opposition » dominante.

32. Dans le système parlementaire, le gouvernement jouit bien souvent du soutien explicite d'une majorité parlementaire, qui se compose en principe de son propre parti ou des partis qui forment la coalition au pouvoir. L'opposition est par conséquent minoritaire. Mais cette situation n'est pas systématique. Plusieurs pays européens ont une grande expérience des « gouvernements minoritaires », c'est-à-dire composés de partis politiques qui ne détiennent pas eux-mêmes une majorité au Parlement. Ces gouvernements peuvent avoir passé un accord avec un parti d'opposition, qui leur assure une majorité stable, mais il arrive également

Parlement, ce qui facilitera d'autant la constitution d'un contre-gouvernement et la désignation d'un chef officiel de l'opposition, dotés de certains privilèges parlementaires et qui peuvent jouer un rôle important et permettre de mieux distinguer les différences et les alternatives politiques existantes.

¹⁶ Parmi les États membres du Conseil de l'Europe, le seuil de représentation le plus élevé est celui de la Turquie, qui se situe à 10 %, suivie par le Liechtenstein à 8 %, puis la Fédération de Russie et la Géorgie à 7 %. Un tiers des États impose un seuil de 5 %, 13 pays retiennent un chiffre inférieur, tandis que les autres n'en prévoient aucun. En outre, plusieurs systèmes appliquent uniquement un seuil de représentation à un nombre limité de sièges. Dans l'affaire Yumak et Sadak c. Turquie du 8 juillet 2008, la Cour européenne des droits de l'homme a admis l'existence d'un seuil de 10 %, qui n'emporte pas violation de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme. Dans son Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe, du 12 juin 2006, la Commission admet qu'un « système peut privilégier la représentation équitable des partis au Parlement et un autre viser à éviter la fragmentation de la représentation en petits partis afin de conférer une majorité absolue des députés à la formation chargée de constituer le gouvernement ».

¹⁷ Voir les Conclusions des rapporteurs généraux (MM. Gross, Whitmore et Tarschys) de la réunion du Forum pour l'avenir de la démocratie à Stockholm/Sigtuna en juin 2007, paragraphe 11.

¹⁸ Il existe traditionnellement, dans certains Parlements, des parlementaires indépendants qui ne sont membres d'aucun parti et exercent une forme particulière d'opposition « entre les factions ». Cette possibilité dépend notamment du système électoral.

qu'ils ne jouissent d'aucun soutien régulier et doivent compter selon l'occasion sur tel ou tel parti de l'opposition. Les périodes de gouvernement minoritaire se caractérisent, par définition, par le fait que les partis d'opposition ne parviennent pas, bien qu'il soient majoritaires, à s'entendre sur la formation d'un autre gouvernement. Cela ne signifie cependant pas que les partis d'opposition ne puissent trouver un terrain d'entente sur d'autres points, comme le contrôle ou la critique de l'action du gouvernement, voire l'adoption de décisions majoritaires contraires à la politique que le gouvernement aurait préféré mener. Le Danemark, dans les années 80, et la Norvège dans les années 90, en offrent deux exemples, puisque ces deux pays ont connu de longues périodes durant lesquelles l'opposition parlementaire était effectivement en mesure non seulement de contrôler l'action des gouvernements minoritaires, mais encore de leur donner des directives dans un certain nombre de domaines.

33. La notion d'« opposition » est avant tout propre au système parlementaire. Le contexte est en effet différent dans les régimes politiques où le chef de l'exécutif, d'ordinaire le Président, est directement élu et ne dépend pas du Parlement. Dans les systèmes présidentiels, comme aux États-Unis, ou semi-présidentiels, comme en France, le Président et la majorité parlementaire peuvent être issus du même parti, mais il arrive également que ce ne soit pas le cas, notamment en France où l'on parle alors de « cohabitation ». Dans ce cas, la notion d'« opposition » politique diffère de celle des systèmes parlementaires et le paysage politique ressemble plutôt à une lutte entre deux organes étatiques adverses, qui représente une forme particulière de séparation des pouvoirs ; elle est alors parfois qualifiée d'« opposition institutionnelle ».

34. Les parlements bicaméraux présentent une autre forme de division politique lorsque les deux chambres sont élues ou désignées selon des critères distincts ; la majorité peut être détenue dans chaque chambre par des partis différents, l'opposition au sein de l'une formant la majorité dans l'autre. Cette situation traduit également un modèle de séparation des pouvoirs assorti de « freins et contrepoids », au lieu de la dichotomie position/opposition. Mais, même en pareil cas, il reste possible que d'autres partis de moindre importance ne fassent partie de la majorité dans aucune des deux chambres et soient dans l'« opposition » au sens traditionnel.

35. Dans certains systèmes politiques, le gouvernement se compose de tous les grands partis représentés au Parlement, ce qui permet difficilement d'employer la notion d'« opposition » au sens habituel. C'est le cas en Suisse et dans des pays particulièrement soucieux de réconciliation nationale, comme l'Irlande du Nord.

36. La distinction entre la faction au pouvoir et l'opposition, ainsi que le rôle des groupes parlementaires minoritaires, peuvent également varier d'un parlement régional à l'autre ou dans des institutions comme le Parlement européen (de l'Union européenne) et des assemblées parlementaires internationales comme l'APCE.

37. Les observations qui suivent porteront principalement sur les systèmes parlementaires nationaux et sur le modèle le plus répandu, dans lequel les partis de l'opposition sont minoritaires et ont par conséquent besoin d'un certain degré de protection pour pouvoir exercer les fonctions essentielles et légitimes de l'opposition, qui sont indispensables à l'existence d'une démocratie effective et durable.

4. La protection juridique de l'opposition et des minorités parlementaires

4.1 Introduction

38. La législation ne représente que l'un des nombreux critères d'appréciation de la force et de la fonction de l'opposition parlementaire dans un pays donné. La situation et la culture politiques nationales ont davantage d'importance : elles se composent d'un certain nombre de facteurs qui s'ajoutent au cadre juridique constitutionnel. Dans les démocraties parvenues à

maturité et stables, où règne une tradition de tolérance politique, l'opposition peut prospérer sans garanties légales, tandis que dans les autres systèmes politiques, il arrive que l'opposition soit fortement brimée même si elle jouit d'une protection formelle importante.

39. Lorsque le système politique produit régulièrement un changement de gouvernement, la première garantie de la protection de l'opposition est la conscience qu'a le parti au pouvoir de son propre intérêt : sachant fort bien qu'il peut se retrouver dans l'opposition à l'issue des prochaines élections, il traitera logiquement l'opposition actuelle de façon rationnelle.

40. Le deuxième facteur à prendre en compte est celui des ressources. Même si l'axiome formulé par le politologue Stein Rokkan, « les voix comptent, mais les ressources décident », semble un peu excessif, les ressources économiques et autres dont dispose un parti de l'opposition peuvent compter davantage que le cadre juridique dans lequel il exerce son activité. Les ressources parlementaires en font partie. Les dispositions administratives et organisationnelles des parlements nationaux varient considérablement dans les divers pays d'Europe. Certains parlements sont dotés d'une administration importante et mettent à la disposition de leurs parlementaires et de leurs groupes parlementaires des auxiliaires, du personnel de recherche et d'autres moyens. Dans d'autres parlements, cette assistance administrative est ailleurs infime, ce qui rend l'action de l'opposition parlementaire plus difficile¹⁹.

41. Les dispositions légales qui garantissent les droits de l'opposition et des minorités importent néanmoins à divers égards. Les modalités de la procédure parlementaire et le fait qu'elle accorde ou non à l'opposition la faculté raisonnable de prendre part aux décisions et d'exercer une influence peuvent être déterminants pour le déroulement quotidien de la vie politique parlementaire. De façon plus fondamentale, la garantie de la protection juridique de l'opposition permet à ses activités de reposer sur une base solide et contribue à la création d'une culture politique de tolérance à l'égard des opinions contraires. Cette situation est d'autant plus importante dans les pays dont les traditions démocratiques et parlementaires ne sont pas encore parfaitement établies et cimentées.

42. Le recours aux dispositions légales est un moyen *d'institutionnaliser* le rôle de l'opposition politique et parlementaire. Comme le souligne le politologue Robert Dahl, il s'agit là de l'un des facteurs susceptibles d'asseoir solidement la démocratie et d'accroître « le coût de la coercition » à laquelle le parti au pouvoir pourrait être tenté de recourir :

Enfin, à partir du moment où un système qui permet aux partis de s'opposer pacifiquement se trouve solidement institutionnalisé et assorti de garanties juridiques, le coût de sa destruction serait extrêmement élevé, dans la mesure où, pour supprimer l'opposition, le gouvernement devrait d'abord mettre à bas le système constitutionnel. À ce stade, la destruction de l'opposition passerait donc par une révolution, dont le prix à payer risque fort d'être considérable²⁰.

43. La démocratie s'est étendue en Europe au cours des décennies et est parvenue à un « stade d'évolution » où les conditions politiques dans lesquelles s'exerce l'activité de l'opposition parlementaire peuvent être qualifiées de très satisfaisantes dans la majorité des États membres du Conseil de l'Europe et de raisonnablement satisfaisantes dans la plupart des autres. Toutefois, la réglementation formelle du rôle de l'opposition n'a pas encore atteint le

¹⁹ Il arrive en effet fréquemment que les systèmes d'assistance administrative parlementaire tiennent lieu d'outil mis à la disposition de l'opposition, qui lui assure une sorte de contre-expertise face aux ressources administratives qu'offrent le gouvernement et l'administration, auxquelles le parti au pouvoir a accès. Il s'agit, là encore, de trouver un juste équilibre entre, d'une part, le fait de mettre à la disposition de l'opposition parlementaire les ressources nécessaires à l'exercice constructif de sa mission légitime et, d'autre part, le souci de ne pas surcharger le système en créant une autre structure administrative concurrente de celle de l'exécutif.

²⁰ Cf. Robert Dahl (sous la direction de) "Political Oppositions in Western Democracies" (1966), préface page xvi.

même stade. Comme le soulignait la Commission de Venise dans un avis de 2007, le degré d'institutionnalisation formelle de l'opposition parlementaire varie considérablement en Europe :

Le statut juridique de l'opposition dans les différents parlements nationaux varie beaucoup d'un pays à l'autre. Une loi spécifique sur l'opposition est quelque chose d'exceptionnel à l'échelle internationale. Les solutions concrètes retenues sont conditionnées par le cadre constitutionnel, le système électoral et d'autres facteurs historiques, politiques, sociaux et culturels. En conséquence, le degré d'institutionnalisation de l'opposition va d'une reconnaissance conventionnelle essentiellement tacite à une réglementation formelle consacrée par la Constitution²¹.

44. Au vu de ce constat, la Commission de Venise conclut que la démocratie européenne a désormais atteint un stade de développement auquel il devient judicieux et digne d'intérêt de se demander de quelle manière et par quels moyens le rôle et les fonctions de l'opposition parlementaire pourraient être mieux réglementés et protégés formellement parlant. Cette question figure au cœur de la Résolution 1601(2008) de l'Assemblée parlementaire et se pose aussi bien pour les anciennes démocraties que pour les nouvelles démocraties européennes. La partie qui suit s'emploie à contribuer à cette réflexion, en analysant les principes fondamentaux et les grands défis communs aux divers États, ainsi que les catégories et les techniques de réglementation des droits et compétences de l'opposition et des minorités parlementaires.

4.2 La protection juridique au sens large et au sens étroit du terme

45. La tradition parlementaire démocratique en Europe présente une caractéristique essentielle : le rôle de l'opposition y est juridiquement mieux protégé qu'il y paraît au premier abord. Cette protection n'est pas assurée avant tout par la réglementation expresse des droits de l'opposition, mais d'une façon plus indirecte, à l'échelon constitutionnel et à d'autres niveaux encore.

46. La plupart des Constitutions comportent essentiellement deux séries de normes et de dispositions, qui traitent (i) des institutions de l'État et de l'appareil gouvernemental et (ii) des droits fondamentaux de la personne. Ces deux séries de normes peuvent, si elles sont interprétées de manière plus large, servir à protéger et à favoriser l'opposition politique intraparlamentaire et extraparlamentaire. Un certain nombre de droits de l'homme fondamentaux, parmi lesquels la liberté d'expression et d'opinion, la liberté d'association, la protection contre les arrestations arbitraires et la torture, l'accès aux tribunaux et d'autres encore, sont en effet indispensables au développement d'une opposition démocratique au pouvoir en place²².

²¹ Voir l'Avis préliminaire sur le projet de loi relative à l'opposition parlementaire en Ukraine de mars 2007, CDL-AD(2007)015, paragraphe 4.

²² L'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, consacré à la liberté d'association et de réunion, en est un parfait exemple ; il s'interprète de manière à protéger l'existence et les activités des partis politiques à l'intérieur comme à l'extérieur du Parlement. Plusieurs Constitutions européennes comportent des dispositions relatives à l'interdiction des partis politiques, dont les partis représentés au Parlement peuvent également subir les effets. Mais l'application de telles dispositions constituerait une restriction au titre de l'article 11 (1) la Convention européenne des droits de l'homme, qui devrait être justifiée au titre de l'article 11 (2). La Cour européenne des droits de l'homme a estimé à plusieurs reprises que, compte tenu de l'importance des partis politiques pour le bon fonctionnement de la démocratie, la Convention européenne des droits de l'homme exige en pareil cas une justification particulièrement solide. La Commission de Venise a examiné la question de la protection accordée aux partis politiques contre leur dissolution illicite dans ses « Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues » de 1999 et, récemment et de manière plus détaillée, dans son « Avis sur les dispositions constitutionnelles et législatives relatives à l'interdiction des partis politiques en Turquie » de 2009, cf. CDL-AD(2009)006. Voir plus loin la partie 5.6.

47. Cela vaut également pour les dispositions constitutionnelles fondamentales relatives au système électoral et aux institutions de l'État. Même si elles ne le précisent pas expressément, ces dispositions protègent en pratique bien souvent les droits de l'opposition et des minorités, en fixant des procédures que la majorité ne peut méconnaître ni contourner, quand bien même cette option eût été plus confortable pour elle. Les dispositions électorales en offrent une illustration particulièrement manifeste²³. Mais ce constat est également applicable à toutes les procédures qui prévoient la participation du Parlement et un examen parlementaire, car elles fournissent autant d'occasions de porter une question à l'attention de l'opposition et de lui permettre de l'examiner d'un œil critique. Le principe démocratique fondamental en vertu duquel les textes de loi et les décisions budgétaires doivent être adoptés par le Parlement est en effet un moyen de garantir la participation de l'opposition à la prise de décisions politiques essentielles. Dès lors que la Constitution ordonne que certaines décisions du gouvernement soient approuvées par le Parlement ou que le gouvernement présente certains documents, ces décisions et documents sont soumis, par voie de conséquence, au contrôle, à l'examen et aux éventuelles critiques de l'opposition.

48. Il en va de même pour la procédure parlementaire. Lorsque le Règlement de l'Assemblée impose, par exemple, le dépôt d'un texte pour qu'il soit examiné en commission, puis en séance plénière avant d'être adopté, il garantit la participation de l'opposition au processus politique.

49. Dans son rapport de 2009 sur la modification de la Constitution, la Commission de Venise souligne que le constitutionnalisme assure en soi la protection de l'opposition en établissant des procédures que la majorité ne peut pas modifier aisément :

Bon nombre de dispositions constitutionnelles relatives à la gouvernance assurent également la protection de l'opposition politique, en garantissant sa représentation et son intervention, ce qui lui donne la possibilité de briguer le pouvoir détenu par la majorité lors des prochaines élections²⁴.

50. En résumé, la démocratie constitutionnelle, qui règle les élections et l'exercice de la puissance publique par le gouvernement et le Parlement au moyen de procédures protégées par la Constitution et que la majorité ne peut méconnaître arbitrairement, est en soi la meilleure garantie de l'existence d'une opposition politique effective. Sur cette base et des races à une culture politique fondée sur la tolérance et le respect démocratiques des désaccords légitimes, les intérêts de l'opposition peuvent être soigneusement défendus, même en l'absence de dispositions ou de normes expresses en la matière.

4.3 Le sujet de la protection juridique

51. Tous les systèmes constitutionnels européens comportent néanmoins des dispositions qui confèrent plus expressément des droits, voire des compétences, aux entités parlementaires autres que la majorité, et dont bénéficie par conséquent directement ou indirectement l'opposition. Le sujet ou le bénéficiaire de ces dispositions peut être :

- un parlementaire
- les groupes de partis politiques représentés au Parlement
- une minorité qualifiée de parlementaires
- « l'opposition » en tant que telle

²³ Le degré de réglementation des dispositions électorales dans la Constitution varie considérablement d'un pays européen à l'autre. La Commission de Venise tient à souligner qu'il importe d'assurer la protection constitutionnelle des principes fondamentaux du système électoral national de telle sorte qu'ils ne puissent être modifiés ou contournés à la majorité simple.

²⁴ Cf. "Rapport sur l'amendement constitutionnel" de décembre 2009, CDL-AD(2010)001 paragraphe 78.

52. Les deux premières catégories sont généralement les plus importantes pour les fonctions de l'opposition parlementaire, tandis que la troisième est plus rare et que la quatrième est extrêmement rare ou n'existe tout simplement pas dans la plupart des pays européens.

4.3.1 Protection et statut juridiques du parlementaire

53. Dans la plupart des pays européens, le parlementaire est, d'un point de vue formel, l'une des principales entités juridiques du Parlement. Le Parlement est une assemblée de représentants élus, chacun dans sa propre circonscription ; un certain nombre de droits et obligations formels sont attachés à chaque parlementaire. Ce principe vaut indépendamment de l'appartenance d'un parlementaire à la faction au pouvoir ou à l'opposition, mais le statut officiel qui lui est conféré est d'autant plus important qu'il fait partie de la minorité et peut déterminer dans quelle mesure il sera capable de jouer efficacement le rôle de l'opposition.

54. La quasi-totalité des parlements européens admettent de façon explicite ou implicite le principe fondamental de l'égalité de traitement des représentants élus. Un parlementaire est et demeure parlementaire, qu'il soit dans l'opposition ou non. Dans sa Résolution 1601 (2008), l'Assemblée parlementaire souligne au paragraphe 5 que « l'égalité de traitement des membres du parlement doit être garantie dans toutes leurs activités et prérogatives ».

55. En vertu d'une tradition parlementaire commune, un certain nombre de droits fondamentaux et de compétences reconnus à chaque parlementaire sont très largement répandus en Europe. Ils englobent d'ordinaire :

- le droit de vote (pour les textes de loi, le budget et à d'autres occasions)
- le droit de déposer des propositions de loi et d'autres propositions
- le droit d'intervenir dans le débat (souvent modifié)
- le droit d'adresser des questions orales ou écrites au gouvernement
- le droit de prendre part aux travaux des commissions parlementaires
- le droit d'obtenir les informations et les documents présentés au Parlement
- les immunités parlementaires, comme l'irresponsabilité parlementaire (liberté d'expression) et l'inviolabilité parlementaire (immunité d'arrestation)
- la liberté d'opinion politique, y compris la protection contre tout « mandat impératif » et le droit de quitter un parti pour devenir membre d'un autre parti
- le droit de saisine de la Cour constitutionnelle

56. Tous les parlementaires ne jouissent pas de l'ensemble de ces droits et compétences, qui ne sont pas systématiquement absolus. Certains représentent des droits fondamentaux, comme le droit de vote, tandis que d'autres sont plus relatifs et donnent souvent lieu à des exceptions justifiées par un souci d'efficacité. Ainsi, le droit d'intervenir dans le débat est d'ordinaire strictement réglementé et, dans bien des pays, accordé uniquement aux groupes parlementaires et non à chaque parlementaire. Bien que le droit de prendre part aux travaux des commissions parlementaires existe dans de nombreux pays, le parlementaire a rarement, voire jamais, le droit de choisir une commission. Certains droits ne correspondent pas systématiquement à des obligations imposées à autrui ; ainsi, un parlementaire peut avoir le droit de poser une question à un ministre, mais ce dernier n'est pas nécessairement tenu de lui répondre.

57. La plupart des parlements européens reconnaissent à chacun de leur parlementaire un droit d'initiative politique, qui comprend un droit d'initiative législative et le droit de poser des questions. L'opposition peut ainsi inscrire un point à l'ordre du jour, même si le droit d'obtenir l'adoption de sa proposition ne lui est pas assuré. Dans l'immense majorité des parlements européens, chaque parlementaire dispose d'un droit général d'initiative législative, qui est

parfois limité pour certains types précis de propositions, dont le dépôt est réservé aux groupes parlementaires ou à une minorité définie de députés²⁵.

58. Une tradition parlementaire commune à l'Europe accorde aux parlementaires une protection spéciale, ou « immunité », habituellement garantie par la Constitution. Elle consiste en un degré particulier de liberté d'expression (irresponsabilité), mais peut également prévoir une immunité plus ou moins importante à l'égard des poursuites civiles et/ou pénales. Ces dispositions sont applicables sous la forme à la fois d'une protection collective accordée au Parlement en tant qu'institution et d'une protection individuelle dont bénéficie tout parlementaire contre l'exécutif, le pouvoir législatif ou la majorité parlementaire, comme l'a souligné la Commission de Venise dans son « Rapport sur le régime des immunités parlementaires » de 1996²⁶.

59. La Commission de Venise a procédé à l'évaluation d'un autre droit fondamental reconnu à tout parlementaire : la liberté de ne pas être soumis à un « mandat impératif » et la faculté de se forger librement une opinion, voire de faire allégeance à un autre parti. Dans un avis de 2009, la Commission a souligné l'importance de la liberté et de l'indépendance du mandat des parlementaires et a estimé que

[...] la déchéance de la qualité de représentant pour cause de changement d'affiliation politique est contraire au principe d'un mandat libre et indépendant. Même si le but recherché par ce type de mesures (à savoir, empêcher les élus de « vendre » leur mandat au plus offrant) peut être considéré avec une certaine bienveillance, le principe constitutionnel fondamental qui interdit le mandat impératif, ou toute autre pratique visant à priver un représentant de son mandat, doit prévaloir en tant que clé de voûte du constitutionnalisme démocratique européen.²⁷

60. Dans la plupart des parlements démocratiques, les droits attachés à chaque parlementaire représentent une part importante du fondement et de la protection juridiques de l'opposition parlementaire. La Commission de Venise est en principe favorable au fait de reconnaître à chaque parlementaire, en lui donnant les moyens d'agir, la qualité de clé de voûte des procédures parlementaires démocratiques.

4.3.2 Protection et statut juridiques des groupes parlementaires (factions)

61. Avec l'émergence des partis politiques modernes dans l'Europe du XXe siècle, les groupes parlementaires (factions) sont devenus depuis longtemps la principale entité concrète de la procédure parlementaire. La plupart des régimes parlementaires reconnaissent officiellement cette situation dans leur Constitution ou, tout au moins, dans le Règlement de leur Parlement, qui régit bien souvent un certain nombre de questions en utilisant les groupes parlementaires

²⁵ Cf. « Rapport sur l'initiative législative » de décembre 2008, CDL-AD(2008)035.

²⁶ CDL-INF(96)7. L'immunité parlementaire en tant que telle n'est pas protégée par la Convention européenne des droits de l'homme, mais la Cour a été amenée dans plusieurs affaires à apprécier la portée de ces dispositions par rapport à d'autres droits fondamentaux, notamment le droit à un jugement équitable garanti par l'article 6 ; voir, par exemple, *Kart c. Turquie*, 3 décembre 2009 (8917/05). Voir plus loin la partie 4.6.

²⁷ Cf. « Rapport sur le mandat impératif et les pratiques similaires », CDL-AD(2009)027, paragraphe 39. L'interdiction constitutionnelle du mandat impératif existe en Andorre, article 53 ; en Arménie, article 66 ; en Croatie, article 74 ; en France, article 27 ; en Allemagne, article 38.1 ; aux Pays-Bas, article 67 ; en Italie, article 67 ; en Lituanie, article 59, qui mentionne l'absence de restrictions imposées aux parlementaires par d'autres mandats ; en Roumanie, article 69 ; en Espagne, article 67.2. Voir également CDL-EL(2009)005 paragraphes 11-12. L'article 2 du Règlement du Parlement européen en offre un autre exemple intéressant, puisqu'il dispose que les parlementaires exercent leur mandat indépendamment, ne sont soumis à aucune instruction et ne reçoivent pas mandat contraignant.

comme entité de base²⁸. C'est habituellement le cas des droits procéduraux de participation, comme le fait d'être représenté au sein des commissions et des autres organes parlementaires, le droit de demander la tenue d'un débat, le temps de parole accordé dans un débat et d'autres encore. Ces dispositions font rarement une distinction entre le parti au pouvoir et l'opposition, mais sont particulièrement importantes pour cette dernière et tiennent lieu de droits et de compétences reconnus aux minorités.

62. Dans la mesure où la procédure parlementaire est fixée sur la base de l'existence de partis, les critères de constitution d'un groupe parlementaire prennent de l'importance. Certains parlements imposent un nombre minimal de parlementaires, ce qui peut poser problème aux petits partis de l'opposition qui détiennent uniquement quelques sièges. La fixation d'un seuil élevé pour la constitution d'un groupe parlementaire peut être problématique pour la démocratie²⁹.

63. Le principe de la *représentation proportionnelle* – dans les commissions parlementaires, pour l'attribution des diverses fonctions, la fixation du temps de parole, la répartition des moyens administratifs et financiers et dans d'autres domaines encore – revêt une importance particulière pour les groupes parlementaires de l'opposition. Ce principe est garanti par la plupart des parlements, de façon plus ou moins rigoureuse. Certains parlements appliquent cette règle de proportionnalité à toutes les attributions importantes, tandis que d'autres les limitent à certaines d'entre elles.

64. La reconnaissance officielle du principe de représentation proportionnelle varie également considérablement d'un pays à l'autre. La Constitution de quelques pays la prévoit expressément. C'est le cas de l'article 52 de la Constitution danoise, qui ordonne que « les dispositions du règlement so[ie]nt libellées de manière à garantir la participation de chaque groupe de partis politiques à l'ensemble des activités de l'Assemblée, à proportion du nombre de ses membres »³⁰. Dans d'autres systèmes parlementaires, il arrive que ce principe soit uniquement réglé à un échelon inférieur, généralement par le Règlement, voire pas du tout, tout en demeurant admis comme un « usage » que la majorité respecte habituellement³¹.

65. Plusieurs points des nouvelles lignes directrices de l'APCE sur les droits de l'opposition, énoncées dans la Résolution 1601 (2008), portent sur la représentation proportionnelle, dont ceux-ci :

²⁸ La Constitution mentionne parfois les groupes parlementaires ; c'est le cas de l'article 180 de la Constitution portugaise ou de l'article 73 de la Constitution chypriote, qui ordonne que « tout parti politique représenté au moins par 12 % du nombre total de députés de la Chambre des députés peut former un groupe parlementaire et être reconnu comme tel ». Mais, le plus souvent, les Constitutions nationales ne règlent pas le statut des groupes parlementaires, qui relève alors du Règlement du Parlement.

²⁹ Le Règlement du Parlement européen de l'Union européenne confère aux groupes parlementaires un statut solide et exige qu'un « groupe politique » se compose de députés élus dans plusieurs États membres et qu'il soit constitué par « affinités politiques ». Cette disposition a été contestée en 1999 par un certain nombre de parlementaires indépendants, qui souhaitaient former un groupe parlementaire « technique » dans un souci d'efficacité, même s'ils n'avaient pas la même affiliation politique. Leur demande a été rejetée par la plénière et ce refus a été confirmé par le Tribunal de première instance, cf. Martinez et De Gaulle c. Parlement européen, affaire T-222/99, T-327/99 et T-329/99, arrêt du 2 octobre 2001, recueil de la CJCE 2001 p. II-02823.

³⁰ Voir également l'article 55 de la Constitution autrichienne : « le Conseil national élit tous ceux de ses membres qui composent ses principales commissions selon le principe de la représentation proportionnelle ».

³¹ En Norvège, le principe de la représentation proportionnelle est uniquement énoncé par le Règlement du Parlement, qui peut être officiellement modifié par la majorité à tout moment. Dans la pratique toutefois, ce principe est protégé par un usage bien établi et la limite politique permettant de refuser la représentation proportionnelle à un groupe parlementaire est extrêmement élevée. Cela ne signifie pas que la chose soit impossible. Elle s'est produite en 1948, lorsque la procédure parlementaire de consultation du gouvernement sur les questions relatives aux affaires étrangères et à la sécurité a été contournée pour maintenir à l'écart l'important groupe parlementaire communiste prosoviétique, afin qu'il n'ait pas accès aux informations sensibles communiquées aux autres partis de l'opposition.

CDL-AD(2010)025

- le temps de parole durant les séances plénières doit être alloué au moins en fonction du poids de chacun des groupes politiques [...] (2.2.9)
- les présidences des commissions générales/permanentes doivent être réparties entre les groupes politiques suivant le principe de la représentation proportionnelle [...] (2.5.1)
- toute commission, permanente ou non, doit être composée sur la base de la représentation proportionnelle (2.5.2)

66. La Commission conclut que les groupes parlementaires constituent une entité de base importante dans la procédure parlementaire démocratique et souscrit au principe de la représentation proportionnelle, qu'elle considère comme un élément essentiel à la garantie des droits de l'opposition et des minorités.

4.3.3 Protection et statut juridiques des minorités qualifiées

67. En vertu d'un grand principe de la vie parlementaire, les décisions sont prises par un vote à la majorité simple. Ce principe souffre cependant deux exceptions : premièrement, les dispositions qui exigent l'adoption d'une décision à la *majorité qualifiée* ; deuxièmement, les dispositions qui reconnaissent un pouvoir décisionnel à une *minorité qualifiée*. Ces deux catégories sont certes liées, mais présentent des différences. Le principe de la majorité qualifiée confère à la minorité un pouvoir négatif de blocage des décisions, utilisé le plus souvent pour des décisions qui présentent une importance particulière, comme la modification de la Constitution et la délégation de souveraineté, notamment. Le principe de la minorité qualifiée, à l'inverse, reconnaît à la minorité une compétence positive d'initiative et d'adoption d'une décision. Il concerne surtout les questions de procédure ou les questions liées à la surveillance et à l'examen pratiqués par le Parlement³².

68. Les dispositions parlementaire relatives à la majorité ou à la minorité qualifiée confèrent certes des droits et des compétences à l'opposition, mais uniquement aux groupes parlementaires de l'opposition qui atteignent une certaine dimension. Il arrive qu'un grand parti de l'opposition compte lui-même suffisamment de parlementaires pour exercer cette compétence, mais il est également possible qu'aucun groupe parlementaire ne parvienne seul au nombre de parlementaires requis et qu'une coopération entre plusieurs groupes de l'opposition soit indispensable.

69. Les dispositions parlementaires relatives à la minorité qualifiée prévoient, soit un nombre particulier de parlementaires, par exemple 10 ou 20, soit une proportion du nombre total de parlementaires, par exemple 1/5, 1/4 ou 1/3, en session plénière ou en commission. Le seuil exact est souvent le fruit d'une appréciation attentive ; il vise à parvenir à un juste équilibre entre la prééminence de la majorité et les intérêts jugés légitimes de la minorité, tout en tenant compte de la culture et de la situation politiques nationales.

70. Les dispositions qui confèrent aux minorités parlementaires qualifiées des droits et des compétences sont relativement répandues en Europe, bien qu'elles ne correspondent pas à un type précis ni à un modèle commun. La plupart des exemples concernent les questions connexes, comme le droit de demander la tenue d'une session ou d'un débat, le droit d'interpellation, le droit de déposer certains types de demandes et d'autres encore. Ces dispositions figurent d'ordinaire dans le Règlement du Parlement national, mais il arrive qu'elles soient prévues par la Constitution ou par la loi³³.

³² Les dispositions applicables à la minorité qualifiée sont quelquefois désignées comme les « dispositions relatives à la sous-majorité ». Pour une analyse des raisons qui motivent ces dispositions, voir Adrian Vermeule "Submajority Rules: Forcing Accountability upon Majorities", document de travail de 2004 de la Faculté de droit de Chicago.

³³ Par exemple, dans la Constitution turque, l'interpellation doit être demandée par au moins 20 députés ou par un groupe parlementaire ; l'article 72 de la Constitution de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » fixe ce

71. Les dispositions qui imposent de prendre la décision de clore les débats à la majorité qualifiée offrent un autre exemple de droit de la minorité qualifiée, qui permet à une minorité d'une certaine importance de retarder ou de bloquer la procédure parlementaire en faisant traîner les débats (« obstructionnisme »)³⁴.

72. Dans certains parlements, une minorité qualifiée peut avoir la faculté de *reporter* les décisions prises par la majorité, par exemple en demandant la tenue de débats supplémentaires ou une période de réflexion. L'article 41 de la Constitution danoise permet à une minorité des 2/5 des parlementaires de demander que le troisième et dernier débat consacré à l'examen d'un projet de loi soit reporté de 12 jours, de manière à permettre à la minorité d'engager un débat public.

73. Les droits de la minorité qualifiée sont énoncés dans les dispositions générales de la procédure parlementaire ou dans des procédures spéciales prévues pour des questions précises et le plus souvent dans la procédure de *contrôle et d'examen parlementaire* de l'exécutif. Il existe ainsi quelques exemples dans lesquels un pourcentage minoritaire précis de parlementaires est habilité à prendre des décisions, notamment pour la tenue d'un débat ou la création d'une commission d'enquête. L'article 44 de la Constitution allemande, par exemple, reconnaît à un quart des parlementaires le droit de demander la formation d'une commission parlementaire d'enquête. Un tiers des membres de la commission de contrôle du parlement norvégien peuvent ouvrir une enquête et organiser des auditions publiques. Dans sa Résolution 1601 (2008), l'APCE préconise l'attribution de droits de minorité qualifiée à un quart des parlementaires dans un certain nombre de dispositions en matière de surveillance, de contrôle et d'examen. La partie 5.3 abordera ce point de façon plus approfondie.

74. La faculté reconnue à une minorité qualifiée de parlementaires de saisir la Cour constitutionnelle nationale ou les autres institutions de ce type d'une demande de contrôle de la constitutionnalité des actes législatifs et d'autres actes de la majorité représente une autre compétence largement répandue. Ce point sera traité plus amplement dans la partie 5.5.

75. Les dispositions les plus fréquentes qui prévoient le recours à la majorité qualifiée dans les parlements européens sont celles qui concernent la *modification de la Constitution*, qui exige, la plupart du temps, la prise d'une décision à la majorité qualifiée des parlementaires. Le seuil le plus courant est celui de la majorité des 2/3, mais il arrive qu'il soit fixé aux 3/5, 3/4 et 5/6³⁵. Ces dispositions confèrent en effet à une minorité (opposition) d'une certaine importance un droit de veto parlementaire. Pour de plus amples informations à ce sujet, voir la partie 5.4.

76. La Commission de Venise estime que les dispositions parlementaire relatives à la majorité ou à la minorité qualifiée constituent un instrument capable de protéger efficacement et légitimement les intérêts de l'opposition et des minorités, à la fois en matière de participation à la procédure, de pouvoirs de contrôle et d'adoption de certaines décisions particulièrement importantes. Parallèlement, cet instrument limite le pouvoir de la majorité démocratiquement

nombre à cinq députés ; l'article 43 de la Constitution tchèque précise qu' « un groupe de 20 députés au moins peut interpellier le gouvernement ou un ministre sur une question qui relève de la compétence du gouvernement ou du ministre » ; enfin, l'article 61 de la Constitution lituanienne prévoit que « lors des sessions du Seimas, le Premier ministre ou un ministre peut être interpellé par un cinquième au moins des députés ».

³⁴ La disposition du règlement du Sénat américain, qui autorise un sénateur ou une série de sénateurs à s'exprimer aussi longtemps qu'ils le souhaitent sur n'importe quel sujet de leur choix, sauf si « trois cinquièmes des sénateurs dûment choisis et ayant prêté serment » (soit 60 %) décident de mettre un terme au débat en demandant sa clôture au titre de l'article XXII du Règlement du Sénat, en offre un exemple bien connu. Elle permet en effet à une minorité des 2/5 du Sénat de faire obstruction aux décisions de la majorité et ce pouvoir a été utilisé (ou la menace de l'utiliser a été brandie) à de nombreuses reprises.

³⁵ La Commission de Venise en a fait l'évaluation dans son « Rapport sur l'amendement constitutionnel » de décembre 2009, CDL-AD(2010)001. Voir plus loin la partie 5.4.

élue et doit par conséquent être utilisé avec circonspection, tout en étant spécialement adapté à la situation constitutionnelle et politique nationale.

4.3.4 Protection et statut juridiques de l'opposition en tant que telle

77. Dans les pays européens, le fait de reconnaître des droits à chaque parlementaire, aux parlementaires et aux minorités qualifiées est de loin le moyen le plus courant de conférer des droits formels à l'opposition parlementaire. Les dispositions qui octroient des droits juridiques à « l'opposition » en tant que telle sont plus rares, bien qu'il en existe certains exemples.

78. L'attribution de droits formels à l'opposition en tant que telle est avant tout une notion applicable aux parlements du type de celui de Westminster, c'est-à-dire fondés sur un scrutin majoritaire uninominal qui favorise un système comportant uniquement deux grandes factions parlementaires : le parti au pouvoir et « l'opposition ». Cette situation est parfois soulignée dans la tradition britannique par la désignation de la principale faction parlementaire de l'opposition par un « O » majuscule, voire par la formule « l'Opposition loyale » ou « l'Opposition de Sa Majesté ». Le Parlement britannique comporte ainsi un certain nombre d'usages et de dispositions procédurales fondées sur la notion « d'opposition », par exemple le droit reconnu au chef de l'opposition de poser chaque semaine un certain nombre de questions au Premier ministre et l'usage en vertu duquel les membres de l'opposition président certaines commissions de la Chambre.

79. D'autres parlements européens ont recours, dans une plus ou moins large mesure, à la notion institutionnalisée de « l'opposition » en tant que telle. C'est le cas notamment de Malte, où, conformément à l'article 90 de la Constitution, « un chef de l'opposition est nommé par le Président ». Le Portugal, qui dispose d'une loi spéciale relative à l'opposition, en offre une autre illustration³⁶.

80. En dehors de ces exemples, la mention de « l'opposition » en tant que notion juridique est rare dans les systèmes parlementaires européens. Cela s'explique principalement par le fait que « l'opposition » n'est pas, dans la plupart des parlements, une entité unique, mais qu'elle se compose de groupes parlementaires, parfois nombreux, dont les intérêts, les opinions et les stratégies sont généralement contraires. L'intensité avec laquelle les partis d'opposition s'opposent effectivement au gouvernement peut également varier, puisque certains le soutiennent expressément ou tacitement, de manière générale ou au cas par cas, tandis que d'autres adoptent une attitude d'opposition frontale et permanente. Il est par conséquent impossible ou du moins peu constructif d'accorder une protection juridique en bloc aux groupes parlementaires envisagés comme un ensemble. Et le fait d'accorder à l'un ou à plusieurs d'entre eux (par exemple au plus important) un statut particulier et privilégié d'« Opposition » serait contraire au principe d'égalité des parlementaires et pourrait être mal ressenti par les autres.

81. Dans son « Avis sur le projet de loi relatif à l'opposition parlementaire en Ukraine »³⁷ de juin 2007, la Commission de Venise déconseillait l'adoption d'une loi spéciale relative à l'opposition en tant que telle, car elle estimait qu'elle ne correspondait pas au contexte constitutionnel et politique du Parlement ukrainien :

³⁶ Loi n°24/98 du 26 mai 1998. La notion « d'opposition » y est définie à l'article 2 comme une fonction : « l'opposition s'entend comme l'activité de suivi, de contrôle et de critique des lignes directrices politiques adoptées par le gouvernement ». Parmi les droits énumérés par la loi figurent le droit de consultation préalable (article 5), les droits de participation en général (article 6) et en matière législative en particulier (article 7), le droit de faire des déclarations (article 8) et la garantie de la liberté et de l'indépendance des médias (article 9).

³⁷ Cf. CDL-AD(2007)019, adopté en juin 2007, ainsi que l'avis préliminaire antérieur de mars 2007, CDL-AD(2007)015. À la suite de l'avis rendu par la Commission de Venise, le projet de loi a été retiré.

5. Ni l'expression « opposition parlementaire », ni la notion d'« opposition » ne sont actuellement inscrites dans la Constitution ou la législation ukrainiennes. C'est pourquoi la portée des droits et des immunités des députés, qui est définie par la Constitution, la loi sur le statut des députés ukrainiens et le règlement intérieur de la Verkhovna Rada d'Ukraine, ne dépend pas de l'appartenance des députés à tel ou tel groupe parlementaire.

6. De par son caractère particulier de loi générale et sa nature bipolaire résultant des définitions données à l'article 1er, le projet de loi prend comme point de départ une division très nette entre la coalition au pouvoir et l'opposition. L'approbation d'un statut spécial pour l'opposition et son inscription dans une loi spéciale peuvent se concevoir si le but est de renforcer la position politique et institutionnelle du principal parti de l'opposition qui demain, peut devenir majoritaire. Il peut en être ainsi dans les systèmes où le parti majoritaire gouverne et où l'opposition est représentée par le principal parti minoritaire au parlement, qui est prêt à succéder au gouvernement en place une fois que celui-ci a démissionné (modèle de Westminster). Les deux principaux partis politiques se succèdent généralement au pouvoir et dans l'opposition dans un système majoritaire qui est souvent bipolaire.

7. Le Parlement ukrainien s'est caractérisé jusqu'à présent par une pluralité de partis politiques, de blocs et de groupes parlementaires et de députés indépendants. La vie politique et institutionnelle évolue régulièrement, de même que les majorités numériques à la Verkhovna Rada, car les députés changent de partis. Dans ces conditions, la Commission de Venise estime qu'il peut être très difficile, et dans certains cas délicat d'un point de vue de l'interdiction de la discrimination, d'introduire des règles rigides, en particulier lorsque ces dernières tendent à accorder des compétences particulières à certains acteurs politiques au détriment d'autres qui sont tout autant en droit d'intervenir en qualité de représentants des citoyens.

8. Comme la commission l'a déjà signalé dans son avis préliminaire, la rigidité de la procédure choisie pour former et dissoudre l'opposition parlementaire, qui se traduirait par la consolidation de l'adhésion parlementaire et de la loyauté à l'égard d'un groupe majoritaire, suscite des préoccupations car elle peut avoir un effet négatif sur la liberté et l'autonomie du mandat des députés.

82. En France, le Conseil constitutionnel a déclaré le 22 juin 2006 que les dispositions insérées dans le nouvel article 19 du Règlement de l'Assemblée nationale, qui imposent aux groupes parlementaires de faire une déclaration d'allégeance à la majorité ou à l'opposition et, s'ils s'y refusent, de conférer au Bureau de l'Assemblée nationale le pouvoir de décider en la matière, étaient incompatibles avec l'article 4.1 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel a estimé que l'article 19 entraînait une différence de traitement injustifiée au détriment des groupes parlementaires qui se refusent à proclamer une telle allégeance, puisque cette déclaration d'allégeance avait un certain nombre de conséquences sur le droit de participer à diverses activités de contrôle parlementaire. Cette proposition était contraire à la Constitution, car elle s'apparenterait à une « différence injustifiée » de traitement des divers groupes politiques³⁸.

83. En Norvège, le Parlement a examiné et, dans une certaine mesure, adopté en 2009 plusieurs propositions visant à renforcer les droits de la minorité parlementaire, mais sans employer la notion d'« opposition »³⁹.

³⁸ Voir le résumé et le texte intégral de la décision in CODICES, FRA-2006-2-005.

³⁹ Cf. le rapport de commission n°235 (2008-2009) du Parlement norvégien (Storting).

84. Bien que l'institutionnalisation formelle de l'« Opposition » en tant qu'entité unique ne soit pas à conseiller dans les parlements dont la tradition ne correspond pas à celle de Westminster, cela ne signifie pas que le terme d'« opposition » ne puisse être utilisé de manière constructive lors de l'examen de la procédure parlementaire. Dans les lignes directrices énoncées par la Résolution 1601(2008), l'Assemblée parlementaire évoque de façon cohérente les droits dont devraient disposer les « membres de l'opposition ». La plus grande partie du texte repose sur l'idée que tous les parlementaires disposent de ces droits, mais qu'il est particulièrement important de le souligner à propos de ceux de l'opposition. Il est également utile d'évoquer certaines fonctions parlementaires dont « l'opposition » devrait être particulièrement soucieuse, comme les activités de contrôle et d'examen, que les parlementaires de la majorité gouvernementale n'exerceront pas avec les mêmes motivations.

85. En France, le nouvel article 51-1 de la Constitution (ajouté en 2008) prévoit que le règlement des deux assemblées du Parlement « reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires ». Une disposition de l'article 48 (5) confère aux « groupes d'opposition » le droit d'arrêter, un jour de séance par mois, l'ordre du jour. En dehors de ces deux éléments, les droits et compétences sont associés aux groupes parlementaires et aux minorités qualifiées, mais pas à « l'opposition » en tant qu'entité juridique.

86. Il arrive que des parlements réservent, conformément à un principe ou un usage, certaines fonctions aux membres de l'opposition, comme c'est le cas au Royaume-Uni et en Norvège⁴⁰. Cela vaut en particulier pour la présidence des commissions chargées du contrôle et de l'examen des activités du gouvernement, en vertu de l'idée qu'on peut compter avant tout sur les partis de l'opposition pour exercer la fonction de contrôle parlementaire de l'exécutif⁴¹. Il est cependant d'usage dans certains systèmes politiques que les parlementaires du parti au pouvoir puissent contrôler de façon rigoureuse le gouvernement.

4.4 Le degré et la forme juridiques de la protection

87. L'étendue de la défense des intérêts de l'opposition et des minorités parlementaires par des dispositions formelles dépend non seulement de leur contenu, mais également du niveau auquel elles se situent dans la hiérarchie des normes. En règle générale, lorsqu'un intérêt de la minorité est uniquement réglé à un niveau qui peut être modifié par un simple vote à la majorité, il ne bénéficie guère d'une excellente protection formelle. Son véritable degré de protection peut néanmoins être plus élevé, car il existe bien souvent des normes et des usages tacites qui empêchent la majorité de modifier la règle du jeu. Mais lorsque l'opposition a véritablement besoin d'une protection des minorités, elle ne peut pas systématiquement se contenter de la retenue dont la majorité consent à faire preuve.

88. En règle générale, il convient que les dispositions essentielles qui portent sur les droits de l'opposition et des minorités parlementaires soient de préférence réglées sous une forme que la majorité ne puisse altérer ou modifier arbitrairement, tout au moins immédiatement.

⁴⁰ À Malte, par exemple, la fonction de vice-président est traditionnellement réservée à un membre de l'opposition.

⁴¹ Dans sa Résolution 1601(2008), paragraphe 2.5.1, l'Assemblée recommande que l'opposition préside l'ensemble des « commissions responsables du contrôle de l'action gouvernementale, telles que les commissions en charge du budget et des finances, du contrôle des comptes ou de la surveillance des services secrets et de sécurité ». La Résolution va ici assez loin, par rapport à la situation habituelle des parlements nationaux. Cet exemple illustre également les difficultés du droit constitutionnel comparé. Dans bien des pays, les commissions parlementaires chargées du budget et des finances ne sont en effet pas considérées comme de simples commissions de « contrôle ». La commission permanente des finances (Finanskomiteen) du Parlement norvégien, par exemple, n'est pas envisagée comme une commission de contrôle, mais au contraire comme une commission dotée d'un pouvoir décisionnel considérable. Elle est donc traditionnellement présidée par un parlementaire membre d'un parti du gouvernement, contrairement à la commission permanente de contrôle (Kontrollkomiteen), habituellement présidée par l'opposition en vertu d'un usage tacite.

89. Si l'on procède à une analyse comparative des dispositions nationales relatives à la protection juridique des intérêts de l'opposition et des minorités parlementaires, on constate que celles-ci revêtent diverses formes et se situent à tous les niveaux de la hiérarchie des normes :

- la Constitution
- la loi
- le Règlement du Parlement
- une coutume ou un usage tacite

90. Comme nous l'avons souligné, on peut considérer qu'un certain nombre de dispositions habituellement présentes dans les Constitutions nationales protègent indirectement le rôle de l'opposition politique en général et de l'opposition parlementaire en particulier. Cela vaut à la fois pour les droits fondamentaux et pour les dispositions relatives aux rouages et aux procédures de l'État, que la majorité est tenue de respecter même si elle préférerait n'en rien faire. La quasi-totalité des Constitutions comportent également des dispositions applicables aux modifications constitutionnelles, qui exigent un vote parlementaire à la majorité qualifiée et octroient par conséquent à la minorité (l'opposition) un droit de veto.

91. Les dispositions qui règlent plus explicitement les droits de l'opposition ou des minorités parlementaires ne sont pas si fréquentes dans les Constitutions nationales, bien que celles-ci en comportent habituellement. Leur existence dépend avant tout du degré de précision de la Constitution et notamment de la mesure dans laquelle la procédure parlementaire est réglée par la Constitution. La plupart des dispositions constitutionnelles se contentent de définir les éléments les plus essentiels de la vie parlementaire et laissent à une loi spéciale relative au Parlement, ou plus souvent au Règlement adopté par le Parlement lui-même, le soin d'en préciser les détails. Cela signifie que la plupart des questions relatives aux droits de l'opposition ne sont en principe pas consacrées par la Constitution.

92. La question de l'immunité parlementaire des députés, que nous aborderons plus loin dans la partie 5.6, est réglée à l'échelon constitutionnel dans la plupart des pays européens. Quant aux autres dispositions relatives aux droits de l'opposition et de la minorité, elles semblent varier considérablement d'une Constitution nationale à une autre. Certaines Constitutions accordent par exemple aux parlementaires un droit d'interpellation⁴², mais ce point est régi par le Règlement dans la majorité des pays. Seules quelques Constitutions mentionnent expressément la notion d'« opposition » en tant que telle⁴³. Le principe de la représentation proportionnelle dans la procédure parlementaire est protégé par quelques Constitutions, comme la Constitution danoise dans son article 52, mais il est le plus souvent énoncé uniquement dans le Règlement, si tant est qu'il le soit.

93. Il semble que la loi ordinaire soit rarement utilisée pour régler la situation de l'opposition et des minorités parlementaires. Certains pays disposent cependant d'une loi spéciale relative au Parlement, comme « l'ex-République yougoslave de Macédoine », qui peut intégrer, dans une

⁴² Par exemple les Constitutions arménienne (article 80), autrichienne (article 52.3), chypriote (article 73), finlandaise (article 37) et ukrainienne (article 134).

⁴³ La Constitution portugaise est au nombre de celles-là ; son article 114 indique que « le droit d'opposition démocratique des minorités est reconnu aux conditions fixées par la présente Constitution et par la loi ». L'article 51.1 de la Constitution française précise que « le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires ». La récente réforme de 2008 de la Constitution française, qui visait notamment à renforcer les pouvoirs du Parlement, a également inséré à l'article 48.3 une dispositions en vertu de laquelle un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires.

certaine mesure, les droits de l'opposition et des minorités. Il existe au Portugal une loi spéciale sur l'opposition en tant que telle⁴⁴.

94. La plupart des dispositions qui régissent les droits de l'opposition et des minorités parlementaires figurent dans le Règlement des parlements nationaux. C'est là une situation bien naturelle, qui traduit l'autonomie procédurale du Parlement, principe fondamental admis par la majorité des systèmes constitutionnels. L'inconvénient, du point de vue de la minorité, est que ce règlement est d'ordinaire adopté à la majorité simple et peut par conséquent être modifié de même, ce qui assure une faible protection formelle aux intérêts des minorités.

95. Ce n'est cependant pas systématique. Dans certains pays, la Constitution ordonne que le Règlement du Parlement soit adopté à la majorité qualifiée. C'est par exemple le cas de l'Autriche, où, en vertu de l'article 30 de la Constitution, « la loi fédérale relative au règlement intérieur permanent du Conseil national peut uniquement être adoptée en présence de la moitié des députés et à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés ». Selon l'article 8, alinéa 6, de la Constitution suédoise, le Règlement du Parlement (*Riksdagsordningen*) peut uniquement être modifié, soit conformément à la procédure applicable aux modifications constitutionnelles, soit à la majorité des trois quarts des parlementaires⁴⁵.

96. La Commission est d'avis que le Règlement du Parlement devrait de préférence être régi de telle sorte qu'il soit difficile d'écarter à la majorité simple les intérêts légitimes des groupes politiques minoritaires.

97. Dans la plupart des parlements, le Règlement écrit est complété par des normes et des usages tacites. Ils représentent parfois une grande part des normes procédurales, comme c'est le cas des « us et coutumes » du Parlement britannique, dont plusieurs sont rédigés sous forme de « règlement intérieur permanent »⁴⁶. Même en cas d'adoption par un Parlement d'un règlement détaillé, ce dernier est souvent complété, voire modifié par une coutume tacite, qui peut avoir une grande importance pour la situation réelle des minorités parlementaires. Les parlements parvenus à une certaine maturité démocratique ont ceci de commun que les intérêts de l'opposition et des groupes minoritaires sont souvent bien mieux respectés du fait de la coutume et de l'usage qu'en raison du contenu de dispositions formelles, comme le soulignent March et Olsen :

« Au-delà des dispositions spécifiques, la démocratie suppose que l'autorité légitime respecte une éthique de retenue volontaire, survivance résiduelle d'un principe d'humilité démocratique. [...] Les majorités cèdent volontiers aux minorités dans certains cas. Elles ne sont pas censées tirer parti ou ne tirent pas réellement parti de tous les avantages que leur offrent les dispositions en vigueur⁴⁷ ».

98. Le fait que les intérêts de l'opposition et des minorités parlementaires soient formellement protégées par les dispositions du Règlement ne signifie pas automatiquement que l'opposition aura la possibilité de recourir à un contrôle juridictionnel en cas de litige. Il n'existe, dans bien des pays, aucun moyen procédural d'obtenir un règlement juridictionnel des litiges portant sur

⁴⁴ Loi n°24/98 du 26 mai 1998.

⁴⁵ On trouve une autre variante au Danemark et en Norvège, où les règlements sont adoptés par les parlements à la majorité simple, mais avec des dispositions qui précisent qu'il ne peut être dérogé à un point particulier du règlement, sauf par un vote à la majorité qualifiée (3/4 des parlementaires au Danemark, 2/3 en Norvège). En d'autres termes, la majorité parlementaire est à tout moment libre de modifier le règlement dans son ensemble, mais ne peut y déroger sur des points précis. Il n'est pas précisément logique que la majorité s'impose ce type de contrainte, mais le système fonctionne assez bien en pratique et offre un degré élevé de protection réelle des intérêts de l'opposition et des minorités.

⁴⁶ On peut en trouver un certain nombre sur <http://www.parliament.uk/about/how/role/customs.cfm>

⁴⁷ Cf. March et Olsen, *Democratic Governance* (1995) p. 127.

l'interprétation et l'application du Règlement du Parlement ; cette possibilité serait d'ailleurs par principe jugée contraire à l'indépendance procédurale et à l'autonomie du Parlement.

99. D'autres systèmes constitutionnels prévoient une voie de recours. La Constitution allemande comporte, dans son article 93.1, une procédure spéciale de recours devant le Tribunal constitutionnel fédéral, intitulée « *Organstreitverfahren* ». L'article 148 de la constitution turque permet un contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des dispositions de la procédure parlementaire (règlement intérieur permanent). En France, le Conseil constitutionnel s'est prononcé à plusieurs reprises sur les dispositions de la procédure des deux assemblées du Parlement⁴⁸. De même, la Cour constitutionnelle hongroise a vérifié en 2006 la constitutionnalité des dispositions relatives à la durée des séances et au temps de parole des parlementaires. Deux juges ont exprimé à cette occasion une opinion dissidente contraire à celle de la majorité, qui soulignait que les dispositions du règlement intérieur permanent relatives au droit de prendre la parole n'assuraient pas une protection suffisante des minorités⁴⁹.

100. Il n'existe aucun modèle européen commun de réglementation des droits de l'opposition et des minorités parlementaires et la Commission de Venise ne juge pas nécessaire ni utile de chercher à en établir un. La Commission souhaite toutefois souligner que, si l'on y regarde de plus près, la plupart des Constitutions nationales protègent implicitement et indirectement l'opposition bien mieux qu'on ne pourrait le croire au premier abord. La Commission estime en outre que le plus important n'est pas la forme que prend cette protection, mais le fait que les conditions juridiques essentielles à l'existence d'une opposition parlementaire effective soient protégées de telle sorte qu'elles ne puissent être ignorées ou écartées, sur un coup de tête, à la majorité simple.

5. Dispositions régissant l'opposition ou les minorités parlementaires

5.1 Introduction

101. La présente étude a jusqu'ici principalement examiné les aspects juridiques et techniques de la réglementation du rôle de l'opposition parlementaire – de manière directe ou indirecte, en utilisant différents types de sujets juridiques et divers degrés de la hiérarchie des normes. Or, une autre question se pose, plus matérielle celle-là : quels sont les droits et compétences essentiels de l'opposition et des minorités qui sont ou devraient être juridiquement garantis ?

102. Le premier principe de toute démocratie parlementaire est que les décisions se prennent à la majorité des voix. Il convient toutefois que la minorité ait systématiquement la possibilité d'y prendre part. La plupart des dispositions relatives à l'opposition et aux minorités parlementaires sont par conséquent de nature procédurale. Parfois, les minorités ont pourtant plus qu'un simple droit de participation et il arrive même qu'elles aient la compétence d'adopter des décisions essentielles, ou tout au moins d'influer sur elles.

103. La doctrine fait parfois une distinction entre pouvoir positif et pouvoir négatif. Le pouvoir positif d'adopter des décisions devrait, dans une démocratie, appartenir à la majorité élue. Mais la minorité (opposition) peut se voir conférer, dans une certaine mesure, un *pouvoir négatif* d'examiner, de contrôler, de retarder, voire de bloquer l'exercice du pouvoir de la majorité. La notion de « pouvoir négatif » est un outil utile pour comprendre comment les intérêts de l'opposition et des minorités peuvent ou devraient être réglementés.

⁴⁸ Voir CODICES 2006-2-005, CODICES 1990-S-001, CODICES 1995-3-010.

⁴⁹ Pour le résumé et le texte intégral de la décision, voir CODIDES, HUN-2006-1-001.

104. Il n'est guère facile de trouver le juste équilibre entre la prééminence de la majorité démocratique et le respect des droits et intérêts légitimes de l'opposition et des minorités – ainsi qu'entre pouvoir positif et pouvoir négatif – qui repose dans une large mesure sur la culture politique et constitutionnelle nationale. Il n'existe pas de formule unique et générale, encore moins de norme européenne commune précise. Mais on retrouve un ensemble de points communs. À y regarder de plus près en effet, il semble que la plupart des systèmes parlementaires européens comportent certaines catégories essentielles de dispositions dans lesquelles figurent les droits particuliers de l'opposition ou des minorités :

- les dispositions qui garantissent la participation des minorités à la procédure parlementaire (5.2)
- les dispositions qui confèrent à une minorité des droits spéciaux de contrôle et d'examen de la politique gouvernementale (5.3)
- les dispositions qui confèrent à une minorité un droit de blocage ou de report des décisions de la majorité (5.4)
- les dispositions qui confèrent à une minorité le droit de demander le contrôle de la constitutionnalité des lois (5.5)

105. Ces dispositions reconnaissent à l'opposition et aux minorités parlementaires des droits et des compétences. À cela s'ajoutent les dispositions qui protègent les partis et les parlementaires de l'opposition contre toute forme de persécution et d'abus (5.6).

5.2 La participation à la procédure parlementaire

106. L'idée première d'un Parlement est celle d'une assemblée représentative, censée refléter des opinions différentes et discuter : le mot même de « parlement » signifie en français discussion. Bien que la prise de décision à la majorité en soit un principe fondamental, cette majorité ne constitue pas à elle seul le Parlement. En tant qu'institution, le Parlement se compose de l'ensemble des députés, qui ont tous le droit et le devoir de prendre part à la procédure parlementaire, qu'ils appartiennent à la majorité ou à la minorité. Il n'est dès lors guère surprenant que la plupart des dispositions relatives aux parlementaires, aux groupes parlementaires, aux minorités qualifiées et (plus rarement) à « l'opposition » concernent les questions de *procédure*, qui garantissent les droits de *participation*, et non de décision, des minorités.

107. Cette situation peut se résumer comme suit : « la procédure parlementaire repose sur le principe selon lequel il importe que la minorité s'exprime et que la majorité décide »⁵⁰. Il importe que la minorité s'exprime, dans le sens où elle devrait avoir le droit de participer à la procédure, aux travaux des commissions et au débat. Mais lorsque le vote a lieu, ce n'est pas la minorité qui l'emporte. Le débat aura éventuellement permis d'améliorer l'issue du vote et, quand ce ne serait pas le cas, la participation de l'opposition aura au moins accru la publicité et la transparence du processus politique, tout en renforçant sa légitimité et l'obligation de rendre des comptes.

108. Il importe également que la minorité ait son mot à dire dans la fixation de l'ordre du jour, c'est-à-dire dans le choix des points à débattre, de la date des débats, de la durée des débats et d'autres éléments encore. La fixation de l'ordre du jour par la seule majorité, qui autoriserait uniquement les débats qui lui conviennent et qui reporterait ou entraverait les autres, ne garantirait en effet pas le caractère effectif et légitime de la démocratie parlementaire.

109. Il existe, dans la plupart des parlements nationaux, de nombreuses dispositions du Règlement qui garantissent la participation à la procédure de chaque parlementaire, des groupes parlementaires, des minorités qualifiées ou de « l'opposition » en tant que telle.

⁵⁰ Cf. Philip Laundy, *Parliaments in the Modern World* (1989) p. 95.

110. L'égalité des parlementaires représente un principe fondamental de la procédure parlementaire, certes rarement énoncé expressément par les Constitutions nationales, mais qui ressort néanmoins souvent de leur interprétation. Comme nous l'avons dit, le Parlement est une institution composée de parlementaires élus, dont la principale entité juridique est le parlementaire et qui repose sur l'idée que chacun d'eux devrait avoir les mêmes droits et obligations, indépendamment de son appartenance au parti au pouvoir ou à l'opposition.

111. Ce principe d'égalité est proclamé par la Résolution 1601 (2008) de l'Assemblée parlementaire : « L'égalité de traitement des parlementaires, 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 ». La Commission de Venise, quant à elle, a également rappelé dans son Code de bonne conduite en matière de partis politiques la nécessité de respecter le principe de l'égalité⁵¹.

112. En droit de l'Union européenne, le principe de l'égalité des membres du Parlement européen a été reconnu sur le plan judiciaire par le Tribunal de première instance, qui a conclu en 2001 que « ce principe ne saurait admettre que des députés, qui ont été démocratiquement investis d'un mandat parlementaire, voient les conditions d'exercice de ce mandat, du fait de leur non-appartenance à un groupe politique, affectées dans une mesure qui excède ce qui est nécessaire à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis par le Parlement à travers sa structuration en groupes politiques »⁵².

113. La limitation du principe d'égalité des parlementaires est admissible par souci d'efficacité, car il serait bien souvent impossible d'adopter des décisions au sein d'une assemblée dont tous les membres sont titulaires d'un droit égal de participation procédurale. Le principe de l'égalité des parlementaires est par conséquent habituellement complété par un principe de représentation et de participation proportionnelles par groupes parlementaires.

114. Plusieurs questions ayant trait à des droits plus concrets et plus précis de participation à la procédure, qui correspondent aux nombreuses fonctions et procédures d'un Parlement moderne, méritent notre attention. La Résolution 1601 (2008) en est la traduction ; l'Assemblée parlementaire y énumère une liste complète et détaillée des droits procéduraux qu'il convient de garantir aux membres de l'opposition. Ces principaux droits sont les suivants :

- participation à la fonction de « surveillance, vérification et contrôle », grâce à un certain nombre de droits procéduraux précisés (2.2.1 à 2.2.9)
- participation à l'organisation des travaux législatifs (2.3.1 et 2.3.2)
- participation à la procédure législative (2.4.1 à 2.4.4)
- participation aux travaux des commissions parlementaires (2.5.1 à 2.5.5)
- participation aux décisions politiques (2.6)
- participation au contrôle de la constitutionnalité des lois (2.7)

115. La Commission de Venise se félicite de ce que l'Assemblée parlementaire ait établi cette liste de droits procéduraux essentiels à une prise de décision parlementaire démocratique et

⁵¹ Cf. paragraphe 51 : « Les principes généraux énoncés par ce Code s'appliquent quand le parti est au pouvoir comme quand il fait partie de l'opposition ». Cette idée est développée dans le rapport explicatif : « Afin de préserver le pluralisme politique, en tant qu'élément nécessaire au bon fonctionnement d'une démocratie représentative, le principe constitutionnel de l'égalité impose des obligations à la fois aux Etats et aux partis politiques. Parmi ces dernières, le principe d'égalité impose aux partis sortants de ne pas abuser ni profiter de l'exercice du pouvoir pour créer des conditions discriminatoires à l'encontre des autres forces politiques, mais de respecter au contraire l'égalité dans la concurrence entre les partis ».

⁵² Arrêt du Tribunal de première instance du 2 octobre 2001, Martinez et De Gaulle c. Parlement européen, affaire T-222/99, T-327/99 et T-329/99, paragraphe 202.

légitime, tout en rappelant que les parlements nationaux des États membres du Conseil de l'Europe devraient les mettre en œuvre.

5.3 Le droit de contrôle et d'examen parlementaires de l'exécutif

116. Le contrôle et l'examen de l'action du gouvernement et de l'administration (c'est-à-dire de l'exécutif) représentent l'une des premières fonctions essentielles de la quasi-totalité des parlements, en dehors de l'adoption des textes de loi et du budget ; on parle aussi parfois à leur propos de surveillance, enquête ou contrôle parlementaire⁵³.

117. Pour la doctrine constitutionnelle, cette surveillance est effectuée par le Parlement en temps qu'institution. Dans les faits, cette fonction relève avant tout de l'opposition, qui garantit ainsi le principe de séparation des pouvoirs inhérent à la doctrine constitutionnelle. Les véritables adversaires ne sont en effet pas le Parlement d'un côté et le gouvernement de l'autre, mais l'opposition et le ou les partis au pouvoir. Cette surveillance prend parfois place dans une atmosphère parlementaire consensuelle, mais elle s'inscrit le plus souvent dans le cadre d'une controverse politique, où l'opposition attaque le gouvernement, tandis que les ministres et les parlementaires favorables au gouvernement le défendent. Lorsque le contrôle parlementaire met en lumière des fautes et des défaillances, il arrive que les ministres en soient tenus responsables, ce qui en est l'aboutissement le plus spectaculaire, ou que le Parlement cherche à porter remède à cette situation en adoptant un nouveau texte de loi, en modifiant le budget ou par d'autres moyens. La surveillance exercée par l'opposition relève bien souvent de l'intérêt général ; les médias en assurent la couverture et la complètent.

118. L'existence d'une surveillance effective suppose que le Parlement ait le pouvoir et la compétence de s'informer sur les actions du gouvernement et de l'administration, en demandant que des informations et des documents lui soient communiqués, en procédant à des auditions, en créant des commissions d'enquête et en agissant de diverses autres manières. La plupart des parlements possèdent des commissions permanentes spéciales de surveillance et de contrôle, tandis que, dans de nombreux pays, des institutions de contrôle externes rendent directement compte de leurs activités au Parlement, comme les médiateurs parlementaires ou les commissaires aux comptes, notamment⁵⁴. Au Royaume-Uni, les

⁵³ Bien que cette fonction essentielle soit courante dans l'ensemble des parlements démocratiques, la terminologie employée varie. Certains parlements, comme les parlements scandinaves, retiennent la notion de « contrôle parlementaire », mais dans un sens plus étroit que celui qui lui est habituellement donné, c'est-à-dire qui se limite uniquement ou principalement à une surveillance et à une information a posteriori (et non à une influence exercée au préalable). Le Congrès américain parle de « surveillance » (ou de « surveillance exercée par le Congrès »), qui correspond au terme généralement employé par la littérature internationale consacrée à cette question, ou parfois de « surveillance législative ». Au Royaume-Uni, cette même fonction est englobée, au moins en partie, par la notion « d'examen » parlementaire. Le terme « contrôle parlementaire » peut être utilisé de diverses manières (passer en revue, exercer un droit de regard, examiner, débattre, approuver, contester, censurer, influencer), cf. Gregory "Parliamentary Control and the Use of English", *Parliamentary Affairs* 1990 p. 75. La fonction de « contrôle » parlementaire est étroitement liée aux notions de responsabilité ministérielle et d'obligation de rendre des comptes.

⁵⁴ L'invention suédoise d'un « médiateur » chargé de traiter les plaintes déposées à l'encontre de l'administration a été reprise à une époque récente par la plupart des pays européens et l'Union européenne ; il s'agit le plus souvent d'une institution parlementaire, qui rend compte directement au Parlement. La vérification des comptes du gouvernement et de l'administration est sujette à diverses traditions en Europe ; certains pays disposent d'une « Cour des comptes » spéciale et d'autres d'un « commissaire général aux comptes », qui se rattache d'un point de vue constitutionnel au pouvoir législatif ou à l'exécutif. Mais, dans bien des pays, l'instance chargée de la vérification des comptes est directement ou indirectement rattachée au Parlement, auquel elle rend directement compte, et fait partie intégrante du dispositif de surveillance parlementaire. En pareil cas, l'étendue de la dépendance ou de l'indépendance de l'instance de vérification vis-à-vis de la majorité parlementaire peut revêtir une importance primordiale, tout comme l'étendue de la faculté reconnue à une minorité parlementaire de demander à cette instance ou de la charger d'ouvrir une enquête sur une affaire précise. Certains pays sont également dotés d'instances parlementaires externes chargées de la surveillance des services secrets, tandis que d'autres réservent cette tâche à l'exécutif et/ou au Parlement lui-même, par l'intermédiaire de ses commissions spéciales.

ministres du gouvernement sont régulièrement soumis à des « questions orales », au même titre que le Premier ministre. Il existe par ailleurs des commissions parlementaires chargées de l'examen à la fois des questions générales, comme les droits de l'homme, et des travaux des principaux ministères. Chacune de ces commissions est d'ordinaire présidée par un membre de l'opposition.

119. La difficulté et le paradoxe de la surveillance parlementaire tiennent au fait que le gouvernement peut habituellement compter sur le soutien de la majorité des membres de l'institution même qui, en vertu de la Constitution, est censée le contrôler et lui demander des comptes. Or, cette majorité est souvent peu ou aucunement soucieuse de mettre en lumière des affaires politiques controversées et sensibles. C'est la raison pour laquelle on estime généralement que les droits de l'opposition et des minorités revêtent une importance particulière au regard de cette fonction de surveillance (surveillance et contrôle a posteriori).

120. L'un des éléments essentiels de cette fonction est, dans la plupart des parlements, le droit reconnu à tout parlementaire d'interpeller les ministres, de déposer des propositions et de formuler des critiques. Il s'agit là, cependant, d'une forme de contrôle de faible intensité. Certes, dans la mesure où cette surveillance s'effectue dans le cadre de procédures établies qui ne peuvent être contournées par la majorité, un certain degré de contrôle est garanti. Le fait, par exemple, qu'une procédure impose au gouvernement de rendre compte de certaines questions au Parlement ou soumet les rapports du commissaire général aux comptes et du médiateur à un examen parlementaire, donne à l'opposition l'occasion de souligner les fautes et les défaillances du gouvernement sans que la majorité puisse aisément l'en empêcher. Dans une société empreinte d'un esprit de transparence, il peut également s'avérer difficile pour la faction majoritaire au pouvoir, sur le plan politique, de rejeter les demandes d'ouverture d'une enquête parlementaire sur des questions qui sont de notoriété publique, encore que cela dépende de la culture politique et du pouvoir des médias indépendants.

121. La surveillance parlementaire plus intensive d'affaires précises se heurte toutefois, dans la plupart des parlements, à une difficulté : l'ouverture d'une enquête, la demande d'information, la demande de tenue d'un débat et d'autres mesures importantes sont soumises à l'adoption d'une décision à la majorité, ce qui suppose en pratique d'obtenir l'accord de la faction au pouvoir.

122. C'est la raison pour laquelle certains systèmes politiques reconnaissent à l'opposition parlementaire, en général sous la forme d'une minorité qualifiée particulière, non seulement l'exercice de droits de participation à la procédure, mais également la compétence juridique d'adopter la décision d'ouvrir une enquête, de demander des informations, de créer des commissions spéciales et de prendre d'autres mesures encore. Il ne s'agit pas là d'une tradition classique en Europe. Bon nombre de parlements sont dépourvus de tels instruments et, lorsqu'ils en disposent, les réglementent différemment. Il existe néanmoins quelques exemples notables. L'un des plus anciens et des plus connus est l'article 44 de la Constitution allemande, qui permet à un quart des députés du Bundestag de demander la formation d'une commission d'enquête⁵⁵. L'article 115 de la Constitution finlandaise, qui confère à dix parlementaires le droit

⁵⁵ Cf. l'article 44 (1) : « Le Bundestag a le droit et, à la demande d'un quart de ses membres, l'obligation de constituer une commission d'enquête chargée de recueillir les preuves nécessaires en audience publique ». L'article 226 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (anciennement article 193 TCE) comporte une disposition apparemment similaire à propos du Parlement européen : « Dans le cadre de l'accomplissement de ses missions, le Parlement européen peut, à la demande d'un quart des membres qui le composent, constituer une commission temporaire d'enquête pour examiner, sans préjudice des attributions conférées par le présent traité à d'autres institutions ou organes, les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit de l'Union [...] ». Il existe toutefois une différence capitale entre ces deux dispositions : la demande formulée par un quart des membres du Parlement européen n'oblige pas ce dernier à ouvrir une enquête, puisqu'il lui appartient d'en prendre la décision en plénière, par un vote à la majorité ordinaire. En d'autres termes, contrairement à l'article 44 de la Constitution allemande, l'article 226 TFUE n'est pas conçu pour conférer des droits à la minorité.

de demander à la commission constitutionnelle d'ouvrir une enquête sur les actes commis par un ministre, ainsi que la récente réforme du Règlement du Parlement norvégien, qui permet à un tiers des membres de la commission de contrôle de la constitutionnalité d'ouvrir une enquête et de demander la tenue d'un débat, en offrent d'autres illustrations. En vertu de l'article 76 de la Constitution de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », vingt parlementaires sur 120 peuvent proposer la création d'une commission d'enquête.

123. Dans sa Résolution 1601(2008), l'Assemblée parlementaire s'est inspirée des systèmes qui attribuent une compétence de surveillance spéciale aux minorités parlementaires et recommande de conférer à une minorité qualifiée d'un quart des parlementaires la compétence juridique de demander la prise des mesures suivantes :

- la convocation d'une séance plénière (2.2.5)
- la tenue d'un débat sur une question précise (2.2.7)
- la constitution « d'une commission d'enquête ou d'une mission parlementaire d'information, et [la faculté] d'en être membres » (2.2.8)
- la convocation d'une session extraordinaire (2.3.2)
- la tenue d'auditions parlementaires en commission (2.5.4)

124. La Commission de Venise est en principe favorable à l'idée de conférer à une minorité qualifiée de parlementaires des pouvoirs d'enquête spéciaux, eu égard à la fonction de surveillance du Parlement. Parallèlement, il convient de souligner qu'il n'existe aucune tradition européenne commune dans ce domaine, que ces dispositions demeurent relativement rares et que le seuil d'un quart des parlementaires recommandé par l'Assemblée serait considéré dans la plupart des systèmes politiques comme plutôt bas. La portée et le contenu exacts de ces dispositions doivent être soigneusement adaptés à la tradition et à la situation constitutionnelles et politiques de chaque pays.

5.4 Le droit de blocage ou de report des décisions prises à la majorité

125. Il existe un autre droit de l'opposition ou de la minorité, dont la portée est peut-être la plus étendue : le droit de blocage ou de report de certaines décisions particulièrement importantes prises à la majorité. C'est là l'illustration suprême de ce « pouvoir négatif » – garantie accordée non seulement aux groupes minoritaires du Parlement, mais également aux intérêts et aux groupes qu'ils représentent – conçu comme une protection contre ce qu'on appelle parfois la « tyrannie de la majorité ».

126. Le plus élémentaire et le plus répandu de ces droits est la compétence attribuée à une minorité parlementaire de bloquer la modification de la Constitution. Tous les pays européens soumettent la réforme de la Constitution à des exigences particulières, dont la plus courante est son adoption par un vote à la majorité qualifiée du Parlement. Dans son « Rapport sur l'amendement constitutionnel » de 2009, la Commission de Venise a examiné les dispositions constitutionnelles en la matière de l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe et a constaté que l'obligation la plus fréquente était celle d'une majorité des 2/3 du Parlement, bien que l'on trouve également celle des 3/5, 3/4, 4/5 et 5/6⁵⁶. La Commission de Venise a notamment conclu, après avoir procédé à une évaluation de ces dispositions, que :

⁵⁶ Cf. « Rapport sur l'amendement constitutionnel » adopté en décembre 2009, CDL-AD(2010)001. L'exigence de la majorité qualifiée du Parlement est généralement complétée par un ou plusieurs obstacles supplémentaires, comme un délai particulier ou un référendum populaire. La Commission de Venise a précisé au paragraphe 241 de ses conclusions finales qu'une « procédure de modification satisfaisante de la Constitution prévoit normalement (i) une adoption à la majorité qualifiée du Parlement, qui ne doit pas être trop rigide, et (ii) un certain délai, qui garantit l'existence d'une période de débat et d'un temps de réflexion ».

94. Le but premier et la principale conséquence de l'obligation de *majorité qualifiée* est de (i) garantir l'existence d'un vaste consensus politique (et par là même de renforcer la légitimité et la durabilité de la modification constitutionnelle) et de (ii) défendre les intérêts et les droits de l'opposition et des minorités politiques. Cette obligation confère en effet à une minorité (d'une certaine importance) un droit de veto sur la modification de la Constitution.

127. Les dispositions qui prévoient l'adoption des modifications constitutionnelles à la majorité qualifiée servent en général à protéger les intérêts de l'opposition parlementaire (et lui permettent également de peser dans les négociations engagées sur d'autres sujets), tant que le ou les partis au pouvoir ne disposent pas de la majorité écrasante qui leur permettrait d'adopter eux-mêmes ces amendements. Elles s'inscrivent en somme dans cette protection élargie et plus implicite des intérêts des minorités politiques.

128. Outre la modification de la Constitution, certaines dispositions constitutionnelles imposent une majorité qualifiée pour l'adoption d'autres décisions parlementaires qui revêtent une importance particulière. L'exigence de majorité qualifiée, évoquée plus haut, prévue par certains parlements pour la modification de leur Règlement en offre un exemple. Citons également l'adoption à la majorité qualifiée des décisions de transfert de la souveraineté nationale au profit d'organisations internationales. C'est le cas, notamment, de l'article 93 de la Constitution norvégienne, qui soumet ces décisions à un vote à la majorité des 3/4 des parlementaires, et de l'article 20 de la Constitution danoise, qui impose un vote à la majorité des 5/6 du Parlement ou un référendum populaire (soumis à des conditions strictes). Les Constitutions lettone, polonaise et slovène prévoient également une majorité des 2/3⁵⁷.

129. Certaines dispositions constitutionnelles accordent à une minorité qualifiée non pas un droit de blocage, mais un droit de *report* des décisions majoritaires. C'est le cas, par exemple, de l'article 41 (3) de la Constitution danoise, qui permet à une minorité qualifiée des 2/5 de demander le report jusqu'à 12 jours du troisième et dernier débat consacré à un projet de loi, afin de donner à l'opposition le temps d'engager un débat public. L'article 42 de la même Constitution est plus radical, puisqu'il confère à une minorité qualifiée d'un tiers des députés le droit de demander qu'une loi adoptée par le Parlement soit soumise à un référendum public pour pouvoir être promulguée. Cette compétence a été utilisée une seule fois, en 1963, mais elle semble conserver un certain poids politique. L'article 12 du chapitre 2 de la Constitution suédoise offre un troisième exemple : une minorité qualifiée de plus de 1/6 des parlementaires présents et votants peut, à certaines exceptions près, imposer un sursis de 12 mois pour l'adoption d'un projet de loi touchant aux droits et libertés fondamentaux traités au chapitre 2.

130. La Commission de Venise conclut que les obligations de majorité qualifiée (et les droits de la minorité qualifiée correspondante) doivent être considérées comme un outil utile pour l'adoption de certaines décisions parlementaires essentielles, notamment la modification d'une Constitution ; en dehors de ces cas-là, il convient d'y recourir avec prudence, de manière à ne pas déroger au principe fondamental de la prééminence légitime de la majorité⁵⁸.

⁵⁷ Voir l'article 90 de la Constitution lettone, l'article 68 de la Constitution polonaise et l'article 3a de la Constitution slovène.

⁵⁸ Le droit de veto accordé à chaque noble polonais membre de l'assemblée nationale (le Sejm) aux XVIIe et XVIIIe siècles offre un exemple historique tristement célèbre de droit de veto de la minorité. Il a en effet créé d'énormes difficultés politiques et a plus tard donné naissance à l'expression « Parlement polonais » (en suédois et en norvégien *Polsk riksdag*, en danois *Polsk rigsdag*, en allemand *Polnischer Reichstag*), employée pour désigner une assemblée incapable de prendre de véritables décisions.

5.5 Le contrôle de la constitutionnalité des lois et des autres actes du Parlement

131. Les dispositions relatives au contrôle de la constitutionnalité des lois et des autres actes du Parlement varient d'un État membre du Conseil de l'Europe à l'autre, notamment pour ce qui est du moment où ce contrôle s'effectue (avant ou après l'adoption du texte), des instances qui peuvent en demander l'exercice, des instances qui procèdent à ce contrôle, des critères et de l'étendue du contrôle, ainsi que pour un certain nombre d'autres facteurs⁵⁹.

132. Il existe néanmoins un modèle largement répandu en Europe, qui permet à une minorité parlementaire de demander le contrôle de la constitutionnalité des lois, soit avant, soit après l'adoption, en général par une saisine de la Cour constitutionnelle⁶⁰. Cette compétence donne à l'opposition, dès lors qu'elle atteint une certaine importance numérique, la possibilité de renvoyer les textes de loi et les autres actes du Parlement devant une instance judiciaire indépendante. Une telle compétence peut, en soi, conférer à la minorité un certain pouvoir de levier et ralentir l'adoption ou la promulgation d'une nouvelle loi par la majorité. Son éventuelle capacité de blocage du texte dépend du contenu de la loi, de la rigidité de la Constitution, ainsi que de la volonté, de la composition et des habitudes de la Cour constitutionnelle.

133. La minorité qualifiée imposée pour demander le contrôle de la constitutionnalité des lois est variable. Elle est fixée dans certains parlements à 1/3 (Autriche, Slovénie), à 1/4 (Allemagne)⁶¹ ou même à 1/5 des membres (Albanie, Bulgarie, Lituanie, Slovaquie et Turquie). D'autres parlements définissent un nombre précis de parlementaires, comme en France (60 députés ou 60 sénateurs), en Pologne (50 députés ou 30 sénateurs) ou en Espagne (50 députés ou 60 sénateurs).

134. Dans certains pays, l'opposition demande traditionnellement le contrôle de la constitutionnalité d'un très grand nombre d'actes parlementaires. C'est le cas notamment de la France, où le seuil peu important de 60 députés sur 577 (ou de 60 sénateurs sur 348) a conduit les parlementaires à saisir assez souvent le Conseil constitutionnel de tout texte relativement important et controversé ; cette instance procède ainsi, dans une large mesure, à une appréciation des objections de l'opposition parlementaire.

5.6 La protection des minorités contre les persécutions et les abus

135. Le présent rapport a jusqu'ici examiné les droits et compétences positifs qui sont ou peuvent être conférés à l'opposition ou aux minorités parlementaires. L'évaluation du statut juridique de l'opposition dans un Parlement démocratique ne serait toutefois pas complète sans celle de la *protection juridique spéciale* accordée à la minorité parlementaire contre les persécutions et les abus de la majorité. Il existe, en la matière, une tradition européenne relativement classique, qui assure une protection formelle particulière :

- aux partis politiques (contre leur interdiction et leur dissolution)
- à chaque parlementaire (qui jouit d'une « immunité parlementaire »)

⁵⁹ Dans certains pays, il n'existe aucun contrôle de ce type, hormis celui qu'exerce le Parlement lui-même, comme aux Pays-Bas. Lorsque le Parlement néerlandais conclut, parfois contre l'avis du Conseil d'État, à la constitutionnalité d'un projet de loi et l'adopte, celui-ci devient sacro-saint, à moins qu'une juridiction le juge en infraction avec une obligation internationale directement applicable.

⁶⁰ En Suède, le contrôle de constitutionnalité (antérieur à l'adoption) des projets de loi est effectué par une instance spéciale, le « Conseil de la législation », à la demande d'une commission parlementaire ou d'au moins cinq de ses membres.

⁶¹ Le seuil prévu par la Constitution allemande, qui était autrefois d'un tiers des parlementaires, est passé à un quart, ce qui a renforcé les droits des minorités.

136. Ces dispositions ne sont pas réservées à l'opposition, mais concernent l'ensemble des partis politiques et des parlementaires. Certes, elles tiennent lieu avant tout de garantie accordée aux minorités contre la majorité politique au sein du gouvernement et du Parlement⁶². Ces deux séries de dispositions ont déjà été examinées en profondeur par la Commission de Venise, qui renvoie à son « Rapport sur le régime des immunités parlementaires » de 1996 et à ses « Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues » de 1999, complétées en 2009 dans un rapport consacré à l'interdiction des partis politiques en Turquie⁶³.

137. Les partis (de l'opposition) sont tout particulièrement protégés contre leur interdiction, à la fois à l'échelon européen et, bien souvent, à l'échelon national. La Cour a admis au titre de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme le caractère particulier et les fonctions démocratiques des partis politiques ; elle estime qu'il convient de leur accorder une protection spéciale et qu'ils ne peuvent être interdits qu'à titre exceptionnel et sous réserve du respect de critères stricts. Dans les lignes directrices qu'elle a consacrées à la question, la Commission de Venise a complété ce point de vue en se référant aux normes européennes ; elle a ainsi estimé que l'interdiction des partis politiques pouvait uniquement être légitime s'ils recouraient ou menaçaient de recourir à la violence. Cela vaut, bien entendu, pour tous les partis politiques, qu'ils soient représentés ou non au Parlement.

138. La protection particulière accordée à chaque parlementaire par les dispositions relatives à « l'immunité parlementaire » n'est pas réglementée, en tant que telle, à l'échelon européen⁶⁴. Elle est cependant si répandue dans les Constitutions nationales qu'elle forme une tradition parlementaire commune, qui remonte au caractère sacro-saint des fonctions représentatives de la république romaine (tribuns) et a perduré, à travers le Bill of Rights anglais de 1689 et la Révolution française, jusqu'aux parlements modernes.

139. L'immunité parlementaire dont jouissent aujourd'hui les membres du Parlement varie d'un État membre du Conseil de l'Europe à l'autre ; elle est en principe régie par les Constitutions elles-mêmes. Ces dispositions assurent à la fois la protection collective du Parlement en tant qu'institution (contre l'exécutif) et la protection individuelle de chaque parlementaire contre l'exécutif et la majorité parlementaire.

140. Le « Rapport sur le régime des immunités parlementaires » de 1996 de la Commission de Venise repose sur une analyse comparative complète de ces dispositions dans l'ensemble des pays européens⁶⁵. La Commission y recense deux principaux types d'immunités, d'ailleurs complémentaires :

- l'irresponsabilité parlementaire (liberté d'expression)
- l'inviolabilité parlementaire (immunité d'arrestation)

⁶² En 2008, le ministère public turc a entamé une procédure d'interdiction du parti AK de la majorité au pouvoir, qui a failli être acceptée, à une voix près, par la Cour constitutionnelle. En dehors de cette situation, l'histoire politique moderne des démocraties européennes n'offre aucun exemple d'un parti de la majorité parlementaire menacé d'interdiction. Seules l'opposition et les minorités ont été concernées dans les faits.

⁶³ Cf. Rapport sur le régime des immunités parlementaires, CDL-INF (96) 7, adopté en juin 1996 ; Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues, CDL-INF(2000)001, adoptées en décembre 1999 ; Avis sur les dispositions constitutionnelles et législatives relatives à l'interdiction des partis politiques en Turquie, adopté en mars 2009, CDL-AD(2009)006.

⁶⁴ Bien que l'immunité parlementaire en tant que telle ne soit pas régie ni protégée par la Convention européenne des droits de l'homme, il existe plusieurs affaires dans lesquelles la Cour européenne des droits de l'homme a été amenée à vérifier si des dispositions nationales accordant une immunité parlementaire étaient contraires aux droits fondamentaux consacrés par la Convention, notamment par l'article 6. La Cour a procédé, dans certaines de ces affaires, à une analyse comparative et a formulé des observations sur l'institution de l'immunité parlementaire nationale. Voir, notamment, les affaires A. c. Royaume-Uni ; Cordova (n°1) ; Cordova (n°2) et Tsalkitzis, C.G.I.L. et Cofferati c. Italie, n° 46967/07, arrêt du 24 février 2009, et Kart c. Turquie n° 89175/05, arrêt du 3 décembre 2009.

⁶⁵ Cf. Rapport sur le régime des immunités parlementaires, CDL-INF (96) 7, adopté en juin 1996.

141. Parmi ceux-ci, l'irresponsabilité parlementaire garantie sous forme de protection spéciale de la liberté d'expression des parlementaires est relativement uniforme et incontestée dans l'immense majorité des pays européens, malgré l'existence, de temps en temps, de débats sur l'étendue de cette irresponsabilité, notamment en cas de propos racistes. Comme l'a souligné la Commission de Venise en 1996, ces dispositions assurent non seulement une protection contre l'exécutif et le harcèlement des tiers, mais également « une garantie supplémentaire des parlementaires à l'égard de l'opinion majoritaire exprimée au sein même du Parlement ». En qualité de représentants de leurs électeurs, les parlementaires minoritaires peuvent faire entendre leur point de vue, même s'il est totalement contraire à celui de la majorité⁶⁶.

142. L'immunité accordée sous forme d'inviolabilité (contre les poursuites civiles et/ou pénales) est une question bien plus complexe et controversée ; les dispositions en la matière varient considérablement d'un pays européen à l'autre, depuis les systèmes qui prévoient une très large immunité contre toutes sortes de poursuites, jusqu'aux pays dans lesquels les parlementaires ne bénéficient pas de la moindre protection particulière. Le défi consiste ici à trouver un juste équilibre entre, d'une part, la protection des intérêts légitimes de l'opposition et, d'autre part, le respect de l'État de droit le souci de ne pas entraver inutilement le cours de la justice. Une application trop large de l'immunité d'arrestation dont jouissent les parlementaires pourrait être utilisée de manière abusive pour échapper à la justice ; plusieurs pays européens ont été confrontés à cette situation à une époque récente.

143. L'immunité parlementaire peut être un élément important de la démocratie, mais il convient parfois de la pondérer pour ne pas porter atteinte à d'autres principes fondamentaux. Cette question a été soulevée au regard de la Convention européenne des droits de l'homme dans plusieurs affaires, notamment dans l'affaire Kart c. Turquie de 2009, dans laquelle la Cour a notamment estimé que :

La Cour a déjà reconnu que le fait pour les Etats d'accorder généralement une immunité plus au moins étendue aux parlementaires constitue une pratique de longue date, qui vise les buts légitimes que sont la protection de la liberté d'expression au Parlement et le maintien de la séparation des pouvoirs législatif et judiciaire [...]. Les différentes formes que peut revêtir l'immunité parlementaire peuvent en effet servir la protection d'une démocratie politique effective, pierre angulaire du système de la Convention, dans la mesure notamment où elles tendent à protéger l'autonomie législative et l'opposition parlementaire.

144. Dans son rapport de 1996, la Commission de Venise souligne qu'« il peut être observé, pour certains pays, une tendance à la juridicisation des conditions de levée de l'immunité parlementaire ou un effort de définition de critères stables et objectifs. Cette évolution est motivée par le souci d'une application plus rigoureuse des principes de l'Etat de droit et des exigences de la sauvegarde des libertés fondamentales ».

145. La Commission de Venise souscrit en règle générale au principe fondamental qui veut qu'une protection juridique spéciale soit accordée à l'exercice des fonctions d'opposition légitime de la minorité parlementaire, sous forme à la fois d'une protection contre l'interdiction des partis et d'une immunité parlementaire garantie à chaque parlementaire. Il convient cependant qu'elle n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire à la protection des intérêts politiques légitimes de l'opposition et des minorités et qu'elle ne soit pas utilisée comme un moyen de faire obstruction à la justice.

⁶⁶ L'irresponsabilité parlementaire est absolue dans certains pays. Ailleurs, elle peut être modifiée ou levée sur décision du Parlement lui-même, mais dans ce cas soumise à une exigence de majorité qualifiée, qui contribue dans une certaine mesure à protéger l'opposition.

6. Les responsabilités de l'opposition

146. Lorsque l'on procède à l'analyse des droits et des compétences de l'opposition parlementaire, il est indispensable de se demander si ceux-ci peuvent ou devraient correspondre à certaines responsabilités et obligations particulières.

147. L'opposition politique a l'obligation fondamentale d'exercer ses fonctions dans le cadre de la loi, y compris en respectant la Constitution, le droit civil et le droit pénal classiques, ainsi que le Règlement du Parlement. Les partis de l'opposition peuvent préconiser d'apporter des modifications à la loi, mais tant que celles-ci ne sont pas adoptées ils sont tenus de respecter la loi, comme tout un chacun. Une fois son immunité parlementaire modifiée, l'opposition peut voir sa responsabilité engagée pour tout acte illicite, comme n'importe quelle autre organisation ou personne. La plupart des parlements disposent également de sanctions disciplinaires internes applicables aux groupes parlementaires et aux parlementaires qui ne respectent pas le règlement ; elles sont pertinentes pour autant qu'elles se justifient de manière légitime et soient proportionnées. Il existe dans plusieurs pays des dispositions spéciales relatives à l'interdiction des partis politiques ; la Commission de Venise a admis leur légitimité, dès lors qu'un parti politique (de l'opposition) recourt ou menace de recourir à des moyens violents et non démocratiques pour porter atteinte à un régime démocratique⁶⁷.

148. En dehors de cette obligation de respect de la loi, qui coule de source, il est difficile de constater l'existence d'obligations légales particulières faites à l'opposition. Il n'est toutefois pas rare que l'on parle de certaines « responsabilités » ou « obligations » de l'opposition, qui sont inhérentes à la notion d'opposition « loyale » et présentent un caractère politique et moral. Le principe en la matière est que l'opposition politique devrait être exercée d'une manière constructive, qui soit conforme aux fonctions légitimes de l'opposition, notamment la présentation de véritables alternatives politiques et la surveillance de l'exécutif (voir la partie 3)⁶⁸.

149. Le bon fonctionnement d'une démocratie parlementaire suppose l'existence d'un équilibre entre la majorité et la minorité, qui crée une forme d'action réciproque propice à une gouvernance efficace, démocratique et légitime. Dans ce domaine, rien ne peut être tenu pour acquis et il existe de nombreux pays, y compris en Europe, dans lesquels la situation est différente. On peut recenser deux formes principales au moins d'exercice abusif ou de dysfonctionnement du rôle de l'opposition. Soit l'opposition entrave totalement l'action effective du gouvernement et/ou du Parlement, soit elle ne propose aucune alternative à la politique menée par le gouvernement et/ou aux propositions de la majorité parlementaire et n'apparaît alors pas dans le débat politique.

150. Ces conséquences négatives ne sont d'ordinaire pas dues, pour l'essentiel, à la défaillance des dispositions légales applicables aux travaux du Parlement et au rôle de l'opposition, mais à des problèmes plus profonds qui relèvent de la culture politique d'un pays. Pour que l'opposition puisse mener une action efficace dans un système démocratique, il faut avant tout que les différentes conceptions du monde et convictions politiques qui existent au sein de la société soient représentées au Parlement. Lorsque les candidats et les partis n'ont aucun profil politique identifiable, il est difficile d'établir un dialogue constructif au sujet des différentes options politiques. Une telle situation, dans laquelle les partis se ressemblent tous,

⁶⁷ Cf. « Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues » adoptées par la Commission de Venise en décembre 1999, CDL-INF(2000)001, et « Avis sur les dispositions constitutionnelles et législatives relatives à l'interdiction des partis politiques en Turquie », adopté en mars 2009, CDL-AD(2009)006.

⁶⁸ La limite entre une attitude constructive et celle qui ne l'est pas est évidemment discutable en soi et « l'opposition résolue » d'un groupe peut aisément être perçue comme « une obstruction irresponsable » par un autre », comme le souligne Philip Laundy, cf. *Parliaments in the Modern World* (Dartmouth 1989) p. 93.

pourrait conduire, soit à une politique de confrontation, où l'opposition serait systématique à l'égard de toute mesure politique, soit à une opposition fictive qui ne proposerait aucune alternative. Il est impossible de remédier à ces difficultés simplement en réformant la loi : il convient de s'y attaquer également en traitant le mal à la racine. Néanmoins, la mise en place d'un cadre juridique satisfaisant, propice au développement et à la maturation d'une politique parlementaire n'est pas inutile et peut souvent contribuer de manière substantielle à la constitution d'une culture politique nationale fortement démocratique.

151. La Commission de Venise est d'avis qu'il existe un lien entre le fait d'accorder à l'opposition des droits formels et d'attendre, en contrepartie, un certain degré d'esprit constructif et responsable. Dans un système où la position de l'opposition parlementaire repose principalement sur les traditions et les usages politiques, ainsi que sur la retenue implicite de la majorité, la question des droits et des compétences accordées par la loi à l'opposition n'est semble-t-il pas si importante, puisque leur usage abusif par l'opposition peut être sanctionné par la majorité. Mais, dans la mesure où la loi accorde expressément des droits à l'opposition (la minorité), ceux-ci pourraient fort bien s'accompagner de certaines responsabilités morales, dépourvues de caractère juridique. Lorsque, par exemple, un quart des parlementaires peuvent demander la tenue d'un débat ou la création d'une commission parlementaire d'enquête, il importe qu'ils le fassent uniquement dans les cas importants où il existe de réelles raisons de penser que des malversations ont été commises et qu'ils n'y recourent pas pour pouvoir harceler un gouvernement majoritaire légitime et faire obstruction à son action.

152. L'idée d'une responsabilité morale et politique commune à l'ensemble des partis représentés au Parlement, qui vise à contribuer de manière constructive et loyale au processus politique, est des plus importantes dans les pays où les structures démocratiques sont relativement récentes et n'ont pas encore eu le temps de s'enraciner. Elle est tout aussi capitale dans les systèmes où des partis politiques différents contrôlent les diverses institutions de l'État, comme dans les périodes de « cohabitation » que traversent les systèmes présidentiels et semi-présidentiels, ou dans les parlements bicaméraux où chaque chambre est contrôlée par des partis différents. En pareil cas, une certaine retenue est indispensable pour garantir que l'action menée par le gouvernement dans l'intérêt national ne se heurte pas à une obstruction motivée par de basses considérations politiciennes.

153. Dans son Code de bonne conduite en matière de partis politiques de 2009, la Commission de Venise souligne que le juste équilibre qu'il convient de trouver entre les droits et responsabilités des partis de l'opposition :

53. [...] La fonction d'opposition implique des contrôles scrupuleux, des observations et vérifications des agissements et actions des autorités et fonctionnaires publics. Cependant, le principe de la bonne gouvernance suggère que les partis de l'opposition (ainsi que les partis au pouvoir) devraient s'abstenir de toute action qui puisse éroder le débat démocratique et qui puisse par conséquent compromettre la confiance des citoyens envers les responsables politiques et les partis.⁶⁹

154. La Commission de Venise précise, dans le rapport explicatif du Code, de quelle manière intégrer aux statuts des partis les bonnes pratiques d'une opposition responsable et constructive :

Les partis de l'opposition ont pour fonctions principales de contrôler et de critiquer l'action du gouvernement, toujours de manière responsable et constructive, ainsi que d'amener la majorité au pouvoir à rendre compte de son action. En effet, le peuple ne peut être souverain que s'il sait ce que fait le gouvernement, et pour

⁶⁹ Cf. CDL-AD(2009)021.

quelles raisons il le fait. Ces fonctions sont reconnues implicitement, librement acceptées et réglementées dans les statuts de certains partis qui incarnent ainsi les bonnes pratiques dans ce domaine. Par exemple, les règles internes de certains partis imposent à leur groupe parlementaire de rendre compte de son action, de sorte que le parti peut évaluer dans quelle mesure le groupe remplit son rôle de surveillance des activités du gouvernement ou de soutien à l'application du programme politique du parti lorsqu'il est aux affaires.

155. En outre, certains partis offrent d'excellents modèles de structures organisationnelles, qui pourraient promouvoir une opposition active et saine, sous la forme d'une action constante dans les divers domaines du programme politique du contre-gouvernement, qui permettrait d'entretenir le fonctionnement de l'appareil du parti et d'en faire un contre-gouvernement capable à tout instant de remplacer le gouvernement dans ses fonctions officielles. On trouve des exemples de ce type de structure en Espagne, dans les organisations sectorielles et les secrétariats du Parti socialiste des travailleurs espagnols, dans certains organes de la Gauche unie (United Left), ainsi que dans les commissions permanentes chargées de définir le programme politique du Parti des verts (Green Party) en Irlande.

156. Dans le rapport qu'ils ont remis au Forum pour l'avenir de la démocratie du Conseil de l'Europe en 2007, consacré aux « Rôle et responsabilités de l'opposition », les rapporteurs généraux soulignaient que :

10. La majorité et l'opposition ont l'une et l'autre tout intérêt à ne jamais oublier que nul ne reste éternellement dans la majorité ou dans l'opposition, et qu'une majorité passera tôt ou tard dans l'opposition, et vice versa. Par conséquent, il est dans l'intérêt de la majorité de ne pas prendre une décision sans que l'opposition n'ait eu l'opportunité d'analyser les propositions et de proposer des alternatives. Inversement, l'opposition ne devrait pas percevoir son rôle comme celui d'un simple mécanisme d'obstruction, mais devrait contribuer de manière substantielle à la prise de décision⁷⁰.

157. Cet équilibre entre droits et responsabilités transparaît également dans le dernier paragraphe de la Résolution 1601 (2008), dans lequel l'Assemblée parlementaire, après avoir exposé très précisément les droits de l'opposition, formule une brève conclusion en soulignant que :

5. 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'accroître l'efficacité du parlement dans son ensemble.

158. Au vu de ce qui précède, la Commission de Venise conclut que plus un système constitutionnel et parlementaire accorde de droits et compétences formels à l'opposition (à la minorité), plus cette même opposition a la lourde responsabilité de ne pas faire un usage abusif de ces pouvoirs, mais de s'opposer au contraire en respectant loyalement l'essentiel du système et l'idée de la prééminence d'une majorité démocratique légitime et efficace. Cette démarche ne saurait cependant être réglementée ou considérée comme une sorte de « responsabilité » formelle, car elle tient plutôt de l'obligation politique et morale.

⁷⁰ Voir les Conclusions des rapporteurs généraux (MM. Gross, Whitmore et Tarschys) de la réunion du Forum pour l'avenir de la démocratie à Stockholm/Sigtuna en juin 2007, paragraphe 10.

7. Résumé et conclusions

159. La démocratie est aujourd'hui plus solidement établie en Europe qu'elle ne l'a jamais été auparavant. Les structures et les traditions politiques démocratiques de l'Europe occidentale se sont consolidées et ont mûri après la deuxième guerre mondiale, puis se sont étendues à l'Europe centrale et orientale au cours des vingt dernières années. Politiquement parlant, l'Europe est parvenue à un stade de développement démocratique raisonnablement avancé. Juridiquement parlant, les principes démocratiques sont relativement bien protégés à la fois par les Constitutions nationales et par les systèmes juridiques communs européens, comme la Convention européenne des droits de l'homme et le droit de l'Union européenne.

160. L'institutionnalisation formelle et juridique de la démocratie s'effectue toutefois selon un processus constant, qu'il est toujours possible d'améliorer. Quant au rôle et aux fonctions de l'opposition politique en général, et de l'opposition parlementaire en particulier, ils n'ont pas encore atteint un stade d'évolution juridique comparable à celui auquel ils sont parvenus sur le plan politique. Rares sont les normes ou dispositions européennes communes qui protègent l'opposition et les minorités parlementaires en tant que telles et bon nombre de Constitutions nationales ne règlent pas réellement ces questions de manière satisfaisante.

161. La Commission de Venise conclut que la démocratie européenne est à présent parvenue à un stade où il devient judicieux et intéressant de se demander de quelle manière et par quels moyens le rôle et les fonctions de l'opposition parlementaire pourraient être mieux réglementés et protégés d'un point de vue formel. Étant donné le juste équilibre atteint entre la prééminence de la majorité démocratique et le respect des intérêts légitimes des minorités, cette institutionnalisation devrait permettre d'améliorer les procédures parlementaires et d'asseoir plus solidement le caractère démocratique des systèmes politiques nationaux.

162. Au vu de ces éléments, la Commission de Venise se félicite de la Résolution 1601 (2008) de l'Assemblée parlementaire et y souscrit ; il s'agit d'un instrument non contraignant et innovant susceptible d'inspirer et d'entraîner l'élaboration de dispositions formelles relatives aux droits et compétences de l'opposition parlementaire dans les États membres du Conseil de l'Europe.

163. La Commission de Venise se félicite également de la tendance soulignée par l'Assemblée : il semble en effet que bon nombre de pays européens montrent un surcroît d'intérêt pour le rôle et la fonction de l'opposition et des minorités parlementaires ; la Commission se tient prête à participer à ce processus si elle y est invitée.

164. La Commission de Venise estime que, bien qu'il n'existe pas et ne devrait pas exister de modèle européen unique de réglementation plus précise des droits de l'opposition et des minorités parlementaires, l'Europe peut néanmoins se targuer d'une tradition et d'une culture communes de vie parlementaire tolérante et libérale, qui laisse en principe à l'opposition une importante marge de manœuvre. Le bon fonctionnement d'un système parlementaire démocratique suppose que la majorité fasse preuve de retenue et respecte les droits et les intérêts des minorités. Il importe qu'elle ne tire pas parti de tous les avantages que lui octroie sa position, une tentation à laquelle elle ne cède d'ailleurs pas dans les systèmes parlementaires parvenus à une certaine maturité.

165. Les garanties juridiques accordées à l'opposition et aux minorités s'avèrent moins indispensables dans les parlements imprégnés d'une telle culture politique, bien souvent sujets à des usages parlementaires tacites. Dans les nouvelles démocraties dépourvues de ces traditions démocratiques, il arrive que la nécessité de ces garanties juridiques se fasse davantage sentir.

166. La Commission de Venise souhaite souligner la distinction qu'il convient de faire entre la protection juridique directe et indirecte (explicite et implicite) des intérêts de l'opposition politique et parlementaire, ainsi qu'entre une protection au sens large et une protection dans une acception plus étroite du terme. La plupart des États membres du Conseil de l'Europe comptent uniquement quelques dispositions juridiques (si tant est que ce soit le cas) qui règlent directement et expressément les droits et les intérêts de l'opposition et des minorités parlementaires. Il existe néanmoins un certain nombre de dispositions juridiques à l'échelon à la fois européen et national qui, plus largement, protègent implicitement ou indirectement les intérêts de l'opposition parlementaire. Ceux-ci se révèlent ainsi bien mieux protégés qu'on ne pourrait le croire au premier abord.

167. La protection élémentaire de l'opposition parlementaire est assurée par la Convention européenne des droits de l'homme, au travers des droits fondamentaux à des élections libres et équitables, à la liberté d'expression et d'opinion, à la liberté de réunion et grâce à un certain nombre d'autres principes fondamentaux. Ces droits sont également protégés par la Constitution dans la plupart des pays européens. Dans une certaine mesure, la protection assurée par la Constitution porte davantage sur les questions plus directement liées aux minorités parlementaires, comme l'immunité parlementaire.

168. La réglementation plus explicite et plus précise des droits de l'opposition et des minorités parlementaires concerne habituellement chaque parlementaire, les groupes politiques ou une minorité qualifiée de parlementaires. La Commission de Venise juge cette forme de réglementation en général préférable au fait de conférer des droits à « l'opposition » en tant que telle, car il s'agit d'une notion difficile, qui varie considérablement entre les partis concernés et d'une tradition nationale à l'autre.

169. La Commission de Venise considère que certaines catégories de droits de l'opposition et des minorités parlementaires sont particulièrement importantes et devraient être généralement reconnues. Il s'agit (i) des droits procéduraux de participation, (ii) des droits spéciaux de surveillance et d'examen de l'action du gouvernement, (iii) des droits de veto et de report de certaines décisions qui présentent un caractère particulièrement essentiel, (iv) du droit de demander le contrôle de la constitutionnalité d'un acte et (v) de la protection contre les persécutions et les abus.

170. Il importe que, pour chacune de ces catégories, le système constitutionnel national reconnaisse et garantisse aux minorités parlementaires un certain degré de protection juridique et effective.

171. L'existence même de la Commission de Venise repose sur l'idée que la démocratie peut et devrait être promue et protégée « par le droit ». La reconnaissance juridique de certains droits de l'opposition et des minorités parlementaires est à cet égard essentielle. Parallèlement, le bon fonctionnement d'une démocratie parlementaire est avant tout garanti par l'existence d'une tradition et d'une culture politiques empreintes de tolérance et de maturité, dans le cadre de laquelle la faction au pouvoir n'abuse pas de ses prérogatives pour supprimer l'opposition et où l'opposition, quant à elle, prend une part active et constructive au processus politique.



Strasbourg, le 15 novembre 2010

Etude n° 497/2008

CDL-AD(2010)025
Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

RAPPORT

**SUR LE RÔLE DE L'OPPOSITION
AU SEIN D'UN PARLEMENT DÉMOCRATIQUE**

**adopté par la Commission de Venise
lors de sa 84^e session plénière
(Venise, 15-16 octobre 2010)**

sur la base des observations de

**Mme Angelika NUSSBERGER (membre suppléant, Allemagne)
M. Ergun ÖZBUDUN (membre, Turquie)
M. Fredrik SEJERSTED (membre suppléant, Norvège)**

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----------|
| 1. Introduction | 3 |
| 2. Champ d'analyse de l'étude | 3 |
| 3. L'opposition parlementaire – rôle et fonctions | 6 |
| 4. La protection juridique de l'opposition et des minorités parlementaires | 10 |
| 4.1 Introduction | 10 |
| 4.2 La protection juridique au sens large et au sens étroit du terme | 12 |
| 4.3 Le sujet de la protection juridique | 13 |
| 4.3.1 Protection et statut juridiques du parlementaire | 14 |
| 4.3.2 Protection et statut juridiques des groupes parlementaires (factions) | 15 |
| 4.3.3 Protection et statut juridiques des minorités qualifiées | 17 |
| 4.3.4 Protection et statut juridiques de l'opposition en tant que telle | 19 |
| 4.4 Le degré et la forme juridiques de la protection | 21 |
| 5. Dispositions régissant l'opposition ou les minorités parlementaires | 24 |
| 5.1 Introduction | 24 |
| 5.2 La participation à la procédure parlementaire | 25 |
| 5.3 Le droit de contrôle et d'examen parlementaires de l'exécutif | 27 |
| 5.4 Le droit de blocage ou de report des décisions prises à la majorité | 29 |
| 5.5 Le contrôle de la constitutionnalité des lois et des autres actes du Parlement | 31 |
| 5.6 La protection des minorités contre les persécutions et les abus | 31 |
| 6. Les responsabilités de l'opposition | 34 |
| 7. Résumé et conclusions | 37 |

1. Introduction

1. Le 23 janvier 2008, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a adopté la Résolution 1601 (2008) « Lignes directrices procédurales sur les droits et devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique ». Ce texte souligne le rôle joué par l'opposition politique en sa qualité de « rouage indispensable au bon fonctionnement de la démocratie » et préconise une certaine institutionnalisation des droits de l'opposition parlementaire, en énonçant une série de lignes directrices dont les parlements des États membres sont invités à s'inspirer.
2. Cette résolution se fonde sur un rapport qui donne un aperçu complet des différentes formes d'opposition parlementaire, des évolutions récentes et du débat en la matière à l'échelon national et européen, ainsi que de nombreux droits et devoirs attachés ou susceptibles d'être attachés à la fonction de parlementaire de l'opposition et aux groupes parlementaires au sein d'un Parlement démocratique.
3. Dans le cadre de la résolution, l'Assemblée parlementaire invitait la Commission à « effectuer une étude sur le rôle de l'opposition dans une société démocratique moderne ».
4. Cette invitation a conduit la Commission de Venise à entreprendre une étude, en vue de réaliser un rapport plus approfondi sur cette question et de compléter ainsi la résolution de l'Assemblée.
5. Le présent rapport a été établi à partir des contributions de Mme Nussberger et de MM. Özbudun et Sejersted (respectivement CDL-DEM(2009)001, CDL-DEM(2009)002 et CDL-DEM(2010) 001).
6. La sous-commission sur les institutions démocratiques a procédé à l'examen préliminaire des premiers projets le 11 juin 2009 et le 14 octobre 2010. Le rapport a été adopté lors de la 84^{ème} session plénière de la Commission (Venise, 15-16 octobre 2010).

2. Champ d'analyse de l'étude

7. Le thème général du « rôle de l'opposition dans une société démocratique » offre un sujet d'étude extrêmement étendu, qui touche au cœur même de la théorie démocratique et sur lequel se sont penchés depuis bien longtemps les spécialistes du droit constitutionnel et de la vie politique. La question soulève en effet, sur le plan constitutionnel, un large éventail de questions, à commencer par les structures démocratiques élémentaires d'une Constitution, les principes d'égalité et d'universalité du suffrage, l'existence d'élections libres et équitables, la liberté de constituer des organisations politiques et d'y adhérer, la liberté d'expression, la possibilité pour les partis de concourir aux élections de manière équitable et sur un pied d'égalité, leur accès aux médias indépendants, ainsi qu'un certain nombre d'autres éléments, dont plusieurs sont protégés à la fois sur le plan constitutionnel et, à l'échelon européen, par la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres conventions et obligations juridiquement contraignantes.
8. Du point de vue des sciences politiques, ce thème soulève les questions de la stabilité, de la maturité et de la tolérance démocratiques, de la répartition des ressources politiques et économiques, ainsi que des différences de tradition et des cadres institutionnels propres aux diverses cultures politiques nationales.

9. La Résolution 1601 (2008) de l'Assemblée parlementaire n'avait pas pour objet l'opposition politique en général, mais le rôle de « l'opposition dans un Parlement démocratique », en d'autres termes celui de *l'opposition parlementaire*. Par ailleurs, le texte portait principalement sur l'institutionnalisation et la protection, d'un point de vue juridique et formel, de l'opposition parlementaire et non sur les questions plus larges de la culture politique et des ressources économiques, notamment. Même ainsi restreint, ce sujet n'en demeure pas moins vaste et la Commission de Venise limitera également ses observations en la matière dans le présent rapport.

10. La Commission de Venise souscrit dans l'ensemble à la Résolution 1601 (2008) de l'APCE, un instrument non contraignant innovant consacré à un sujet d'une grande importance pour l'élaboration de procédures parlementaires démocratiques. Les observations qui suivent accompagnent et complètent son contenu.

11. « L'opposition » se caractérise par le fait qu'elle n'est pas au pouvoir et qu'elle s'oppose (avec plus ou moins de vigueur) à ceux qui le détiennent. L'opposition *parlementaire*, quant à elle, se compose des partis politiques représentés au Parlement, mais pas au gouvernement. Dans la plupart des régimes parlementaires, sans que ce soit systématique, le gouvernement bénéficie d'ordinaire du soutien direct de la majorité. La question des droits de l'opposition parlementaire est par conséquent avant tout celle des *droits de la minorité politique*. Ceux-ci englobent en général les droits procéduraux d'information, de représentation et de participation, le droit d'expression et le droit de vote, le droit de déposer des propositions de loi et d'autres propositions, le droit de contrôler l'exécutif et d'avoir un droit de regard sur ses activités, ainsi qu'une protection contre les brimades que pourrait lui infliger la majorité. L'opposition n'a cependant pas le pouvoir d'adopter des décisions essentielles qui, dans un régime démocratique, sont prises par la majorité des parlementaires.

12. La question de l'étendue des droits garantis à l'opposition parlementaire peut par conséquent être envisagée comme celle d'un juste *équilibre* entre les intérêts politiques légitimes de la majorité et de la minorité représentées au Parlement. L'absence d'un nombre suffisant de droits fondamentaux garantis à l'opposition risque de compromettre ou de mettre à bas le fonctionnement et la légitimité démocratiques du système. À l'inverse, l'attribution de droits et de pouvoirs étendus à l'opposition peut fragiliser ou annihiler la capacité de la majorité et du gouvernement à diriger efficacement le pays.

13. La recherche du juste équilibre entre le pouvoir de la majorité parlementaire et les droits de la minorité doit se faire à l'échelon national, en fonction de la tradition et du contexte politiques et constitutionnels du pays. Mais il existe des intérêts communs, qui peuvent être recensés et examinés pour l'élaboration d'une réglementation parlementaire satisfaisante à l'échelon national s'en inspire.

14. La présente étude soulève un certain nombre de questions de fond : quels sont les droits formels dont l'opposition ou la minorité parlementaire devrait ou pourrait disposer et comment la loi peut-elle au mieux les régler et les protéger? L'idée sous-jacente est ici qu'un certain degré d'institutionnalisation formelle des droits et compétences de la minorité peut contribuer à la solidité et au bon fonctionnement de la démocratie en Europe. Cet objectif peut être atteint de diverses manières, qu'il convient d'adapter à la tradition constitutionnelle nationale.

15. L'Europe possède en général un modèle commun de démocratie, très répandu, dans lequel l'opposition politique jouit d'une représentation parlementaire importante et dispose, au sein du Parlement, de nombreuses possibilités de s'opposer et de proposer des alternatives à la politique menée par la majorité et le gouvernement. Ce modèle repose sur une culture et une tradition démocratiques européennes, forgées peu à peu au fil du temps, marquées parfois par des reculs, et qui ont fortement progressé au cours des dernières décennies, notamment dans

les démocraties d'Europe centrale et orientale, mais également dans les démocraties parlementaires plus solidement établies d'Europe occidentale.

16. Outre la culture démocratique dans laquelle elle s'inscrit, la position de l'opposition est également, dans une très large mesure, consacrée et protégée par *le droit*, tant à l'échelon national qu'eupéen. À l'échelon européen, la Convention européenne des droits de l'homme garantit en effet les droits fondamentaux sans lesquels l'existence d'une opposition politique serait extrêmement difficile, comme la liberté d'opinion et d'expression, la liberté de réunion et d'association et le droit à des élections libres et équitables. La Convention européenne des droits de l'homme ne garantit toutefois pas expressément les droits de l'opposition (ou des minorités) parlementaire en tant que telle, et peut uniquement s'interpréter, dans une faible mesure, de manière à déduire l'existence de ces droits point par point¹. Ils ne sont pas davantage réglés par d'autres instruments contraignants de droit international. Pour ce qui est des textes non contraignants, la récente Résolution 1601 (2008) de l'APCE représente, à ce jour, le principal instrument et le plus complet en la matière. À l'échelon national, certaines questions pertinentes pour la place réservée à l'opposition parlementaire sont régies de manière plus ou moins similaire dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe. D'autres points, en revanche, sont réglés, pour autant qu'ils le soient, de façon très différente et ne font pas l'objet d'un modèle commun.

17. Les éléments sur lesquels repose la présente évaluation de la Commission de Venise ne présentent par conséquent aucun caractère juridiquement contraignant et cette étude doit davantage être envisagée comme un moyen de formuler certains enjeux communs et de mettre en œuvre les solutions possibles ou déjà appliquées à l'échelon national. Il s'agit, dans une certaine mesure, d'une étude comparative, en ce qu'elle puise dans l'expérience acquise en droit constitutionnel national par la Commission de Venise. Il convient toutefois de souligner que la Commission n'a pas eu la possibilité de procéder à un examen comparatif complet de cette question.

18. La Commission de Venise n'a pas par le passé rendu d'avis général sur le rôle de l'opposition. Elle a cependant traité de cette question dans un rapport consacré à un pays précis et portant « sur le projet de loi relatif à l'opposition parlementaire en Ukraine » en 2007². En outre, la Commission de Venise a rendu des avis et des rapports, à caractère général ou propres à un pays précis, qui portaient sur un certain nombre de questions directement ou indirectement pertinentes pour le rôle de l'opposition politique dans une démocratie parlementaire, et notamment (mais cette énumération n'est pas exhaustive) sur les seuils électoraux³, le rôle et la réglementation des partis politiques, les lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues⁴, les lignes

¹ Il existe néanmoins une jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme pertinente sur des questions précises, comme l'immunité parlementaire ; voir, notamment, A. c. Royaume-Uni, arrêt du 17 décembre 2002 (35373/97) et Kart c. Turquie, arrêt du 3 décembre 2009 (89175/05), voir plus loin la partie 4.5. Sur le rôle des parlementaires et de l'opposition, voir Tanase c. Moldova, n°7/08, arrêt du 27 avril 2010 ; sur la liberté d'expression des élus, voir Parti populaire chrétien-démocrate c. Moldova, n°28793/02, arrêt du 14 février 2006 ; sur la diversité et l'expression d'une opinion minoritaire, voir Buscarini et autres c. Saint-Marin, n°24645/94, arrêt du 18 février 1999 ; sur les privilèges parlementaires, voir Demicoli c. Malte, n°13057/87, arrêt du 27 août 1991.

² Cf. « Avis sur le projet de loi relatif à l'opposition parlementaire en Ukraine », CDL-AD(2007)019, adopté en juin 2007, ainsi que l'avis préliminaire antérieur de mars 2007, CDL-AD(2007)015. En 2007, le membre suppléant espagnol, M. Sanchez Navarro, a également remis à la Commission un rapport consacré au rôle et à la protection juridique de l'opposition (« On the role and legal protection of the opposition »), cf. CDL-DEM(2007)002rev.

³ Voir les rapports sur les quorums et autres aspects des systèmes électoraux restreignant l'accès au Parlement, CDL-AD (2008)037 et CDL-AD (2010)007. En matière électorale, le document de référence est le Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rev. Pour une compilation des principaux textes de la Commission de Venise, voir *Le droit électoral*, Éditions du Conseil de l'Europe, ISBN 978-92-871-6424-7

⁴ Cf. Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues, CDL-INF(2000)001 ; Lignes directrices et rapport explicatif sur la législation relative aux Partis politiques : questions spécifiques, CDL-AD(2004)007rev.

directrices sur la législation relative aux partis politiques⁵, la protection des partis politiques contre leur interdiction⁶, l'initiative législative⁷, le mandat impératif⁸, la modification de la Constitution⁹ et les immunités parlementaires¹⁰. Nous y renverrons par la suite en tant que de besoin.

19. Le présent rapport comportera ainsi les éléments suivants :

- une analyse du rôle et des fonctions de l'opposition parlementaire
- une vue d'ensemble des différents modes de réglementation et de protection légale des droits de l'opposition parlementaire et des minorités
- une analyse des principales catégories d'opposition parlementaire et de droits des minorités, et notamment (i) des droits procéduraux de participation, (ii) des pouvoirs spéciaux de contrôle et d'examen, (iii) du droit de blocage ou de report des décisions de la majorité, (iv) du droit de demander le contrôle de la constitutionnalité des lois et des autres actes de la majorité parlementaire et, enfin, (v) de la protection contre toute forme de persécution et d'abus
- un bref examen des obligations et des responsabilités de l'opposition parlementaire démocratique

20. Le rapport se limitera au rôle joué par l'opposition dans les parlements nationaux et ne traitera pas des questions qui concernent spécifiquement les parlements régionaux ou les institutions internationales, comme le Parlement européen de l'Union européenne ou l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE). Il n'examinera par ailleurs pas les caractéristiques propres aux régimes politiques dans lesquels les principaux partis sont représentés au gouvernement, comme en Suisse.

3. L'opposition parlementaire – rôle et fonctions

21. L'existence d'une opposition constituée de partis politiques organisés est souvent considérée comme acquise en Europe. Or, il n'en a pas toujours été ainsi. Les régimes politiques historiquement jugés (plus ou moins) démocratiques n'ont pas systématiquement comporté une opposition institutionnalisée. Robert Dahl faisait ainsi remarquer en 1966 :

Le dernier des trois grands jalons de l'évolution des institutions démocratiques – le droit de prendre part aux décisions gouvernementales par l'expression d'un suffrage, le droit d'être représenté et le droit d'une opposition organisée à appeler à voter contre le gouvernement lors des élections et au sein du Parlement – est si moderne dans sa forme extrêmement aboutie, que certains citoyens toujours en vie aujourd'hui sont nés avant même qu'il ne fasse son apparition dans la plupart des pays d'Europe occidentale. Il semble que, tout au long de l'histoire connue, l'existence d'institutions stables permettant une opposition politique légale, sans trouble à l'ordre public et pacifique ait été rare. [...] L'opposition légale des partis est en fait une invention accidentelle récente, confinée pour l'essentiel à une poignée de pays d'Europe occidentale et du monde anglophone.[...] Le fait qu'un régime d'opposition pacifique et légale des partis politiques soit comparativement

⁵ Draft joint OSCE/ODHIR – Venice Commission guidelines on political party legislation, CDL (2010)073

⁶ Voir, par exemple, l'Avis sur les dispositions constitutionnelles et législatives relatives à l'interdiction des partis politiques en Turquie, CDL-AD(2009)006.

⁷ Rapport sur l'initiative législative, CDL-AD(2008)035.

⁸ Rapport sur le Mandat impératif, CDL-AD(2009)027.

⁹ Rapport sur l'amendement constitutionnel, CDL-AD(2010)001.

¹⁰ Rapport sur le régime des immunités parlementaires, CDL-INF(1996)007e.

rare signifie qu'il doit être excessivement difficile de *mettre en place* un tel régime ou de le *préserver*, voire les deux¹¹.

22. Depuis la formulation de cette observation, la démocratie s'est propagée notamment en Europe, où l'on peut dire aujourd'hui qu'une opposition politique organisée au sein et hors du Parlement fonctionne au moins raisonnablement bien dans la quasi-totalité des 47 États membres du Conseil de l'Europe. Mais il s'agit, pour bon nombre de pays européens, d'un phénomène extrêmement récent, qui ne saurait être considéré comme acquis. Le maintien et le perfectionnement du bon fonctionnement du régime d'opposition politique représentent d'ailleurs, même pour les démocraties anciennes et parvenues à maturité d'Europe occidentale, un défi permanent¹².

23. La Résolution 1601 (2008) de l'Assemblée parlementaire précise que l'existence d'une « opposition parlementaire et extraparlamentaire est un rouage indispensable au bon fonctionnement de la démocratie ». La Commission de Venise souscrit à ce constat et estime que les conditions de droit et de fait nécessaires à l'existence d'une opposition parlementaire pacifique constituent un critère d'appréciation de la maturité démocratique de tout système politique donné.

24. Le Parlement n'est pas, par nature, une institution monolithique et homogène, mais une assemblée représentative, dont l'idée maîtresse est la représentation d'intérêts et d'opinions différents, et dans laquelle ces divergences d'opinion et la distinction faite entre la majorité et une ou plusieurs minorités d'opposition existeront en permanence. Cette opposition s'organise, dans les parlements modernes, sur la base de partis politiques et s'accompagne d'une distinction entre, d'une part, le ou les partis au pouvoir et, d'autre part, les partis d'opposition représentés au Parlement.

25. Le principe majoritaire, qui traduit la volonté populaire de la majorité, est un critère formel et juridique essentiel d'une « démocratie ». Le Parlement prend ses décisions à la majorité et le régime parlementaire se caractérise par le fait que le gouvernement jouit d'ordinaire (sans que cela soit systématique) du soutien de la majorité¹³. L'opposition est habituellement minoritaire et la minorité n'est pas, en principe, compétente pour adopter des décisions. L'opposition n'a pas pour fonction de gouverner, mais elle peut avoir d'autres rôles. Leur énumération idéale est certes contestable, mais elle peut comporter les éléments suivants :

¹¹ Cf. Robert Dahl (sous la direction de), *Political Oppositions in Western Democracies* (1966), pages xiii-xiv de la préface. Dahl observait à l'époque que seuls 30 des 113 membres des Nations Unies possédaient un régime politique dans lequel une véritable opposition légale exprimée par des partis politiques organisés existait déjà tout au long de la décennie précédente. Ce constat soulevait une question : « les 30 régimes aujourd'hui en place sont-ils autant de fleurs exotiques qui auraient germé dans un climat historique exceptionnel et momentané ? Ou sont-ils le produit vigoureux d'une longue évolution, une espèce politique désormais suffisamment robuste pour s'épanouir sous d'autres latitudes, au climat éventuellement plus rude ? ».

¹² Cela vaut également, bien entendu, pour les démocraties des autres régions du monde. Le rapport consacré au « Rôle de l'opposition », publié à l'occasion d'un séminaire organisé par le secrétariat et l'Association parlementaire du Commonwealth et qui réunissait en juin 1998 les représentants de 20 pays du Commonwealth, illustre de manière intéressante cette réflexion commune.

¹³ La distinction repose ici entre parlementarisme positif et négatif. Le parlementarisme positif suppose que le gouvernement bénéficie du soutien expresse de la majorité parlementaire, d'ordinaire par un vote de soutien ou de confiance (investiture). Le parlementarisme négatif permet au gouvernement de rester en place aussi longtemps que la majorité ne manifeste pas sa défiance expresse à l'occasion d'un vote de défiance. L'existence d'un gouvernement minoritaire est plus probable dans les régimes de parlementarisme négatif, mais elle reste possible dans les régimes de parlementarisme positif, dès lors qu'un ou plusieurs partis de l'opposition votent en faveur du gouvernement.

- offrir des alternatives politiques
- exposer clairement et promouvoir les intérêts de ses électeurs (dans les circonscriptions)
- proposer une alternative aux décisions projetées par le gouvernement et les représentants de la majorité
- améliorer la procédure parlementaire de prise de décision en assurant l'existence d'un débat, d'une réflexion et d'une contradiction
- examiner attentivement les projets de loi et de budget du gouvernement
- surveiller et contrôler l'activité du gouvernement et de l'administration
- renforcer la stabilité, la légitimité, l'obligation de rendre compte et la transparence du processus politique

26. L'étendue de la capacité de l'opposition à exercer ces fonctions dans un régime parlementaire donné peut être considérée comme l'expression de son degré de maturité démocratique. Lorsque, en revanche, l'opposition n'en assume aucune, c'est le signe d'une démocratie défailante.

27. Les fonctions énumérées sont complémentaires et, dans une certaine mesure, interdépendantes. L'importance de certaines d'entre elles dépend de chaque régime parlementaire et peut également évoluer au fil du temps dans un régime donné et entre les partis d'opposition. Face aux projets du gouvernement, il arrive que certains partis de l'opposition présentent des contre-propositions, tandis que d'autres choisissent de souscrire aux premiers. Certains examinent très attentivement l'action du gouvernement, contrairement à d'autres. La perception et l'exercice de ce rôle d'opposant varient en fonction des aspirations réalistes d'un parti d'opposition à gouverner à l'issue des prochaines élections. La taille importante ou au contraire modeste du parti représente un autre facteur déterminant. Les partis d'opposition situés à l'extrémité de l'éventail politique ont bien souvent une attitude très différente des partis du centre. Alors qu'un grand parti d'opposition, bien établi, peut habituellement se concentrer sur la formulation d'une autre politique, en vue de diriger le pays à l'issue des prochaines élections, les petits partis qui n'aspirent pas à gouverner conçoivent bien souvent leur rôle parlementaire de façon très différente, plutôt comme celui de sentinelles, et mettent l'accent sur le contrôle et l'examen attentif de l'action du gouvernement.

28. Le terme « opposition » peut avoir une double acception et englober à la fois l'opposition envisagée comme une fonction et l'opposition en tant que sujet. L'opposition conçue comme une fonction recouvre l'ensemble des opinions et des activités qui s'opposent à la politique menée par la majorité et le gouvernement. L'opposition en tant que sujet unique ou multiple désigne en général les partis politiques qui ne gouvernent pas. Ces deux notions se chevauchent habituellement, mais pas nécessairement. Un parti d'opposition peut choisir d'apporter son soutien à la faction au pouvoir, soit de manière permanente, soit au cas par cas. D'autre part, il n'est pas rare dans certains Parlements que les députés de la majorité rejoignent les partis de l'opposition pour voter contre les projets de leur gouvernement.

29. La nature et la force de l'opposition parlementaire dans un pays donné dépend du système électoral en vigueur. Lorsque ce dernier repose sur la représentation proportionnelle, le modèle dominant en Europe, l'opposition jouit d'ordinaire d'une meilleure représentation parlementaire que dans les systèmes fondés sur le scrutin majoritaire uninominal, comme c'est le cas au Royaume-Uni, à Westminster¹⁴. La représentation proportionnelle tend également à favoriser les partis politiques qui ont quelque importance et un certain poids¹⁵. Le seuil de représentation

¹⁴ Ce n'est cependant pas systématique et certains modèles de représentation proportionnelle peuvent limiter le nombre de partis représentés au Parlement.

¹⁵ Parallèlement, un système qui repose sur le scrutin majoritaire uninominal peut avoir tendance à produire une opposition plus homogène et moins fragmentée, dont seul le ou les deux principaux partis seront représentés au

est un autre élément déterminant pour le nombre et l'importance des partis d'opposition. Il est variable en Europe, mais se situe le plus souvent aux alentours de 5 %, ce qui assure habituellement la représentation au Parlement d'un certain nombre de partis de l'opposition¹⁶.

30. La Commission de Venise juge primordiale de garantir une représentation raisonnable de l'opposition politique au Parlement pour favoriser l'existence d'une démocratie stable et légitime, comme le soulignent les rapporteurs du Forum pour l'avenir de la démocratie du Conseil de l'Europe en 2007 :

11. 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, ce qui nuit à la qualité et à la pertinence du débat parlementaire et affecte le processus de prise de décision dans son ensemble. Un moyen d'éviter les situations où l'opposition est essentiellement extraparlamentaire, est d'abaisser le seuil de la représentation parlementaire. Dans une démocratie consolidée, ce seuil devrait être bas, pour que les droits de tous les citoyens, et que toutes les opinions politiques et tous les intérêts y soient représentés¹⁷.

31. Selon le contexte politique national et la réglementation électorale, le nombre de partis d'opposition représentés au Parlement peut varier considérablement, depuis une représentation unique jusqu'à une multitude de partis¹⁸. Il arrive qu'ils fassent partie de coalitions ou, au contraire, qu'ils soient fractionnés, les partis d'opposition se situant bien souvent aux deux extrémités de l'éventail politique, en fonction de la majorité au pouvoir. Le modèle classique de Westminster, au Royaume-Uni, qui comporte uniquement deux grands partis, est aujourd'hui extrêmement rare en Europe. L'ancienne et simple distinction entre les partis de la majorité au pouvoir et l'opposition en tant qu'entité unique, avec un « O » majuscule (et un contre-gouvernement en permanence) ne correspond de ce fait pas à la réalité politique de la plupart des pays européens. Parallèlement, même lorsque bon nombre de partis d'opposition sont représentés au Parlement, il se peut que la seule alternative réaliste de gouvernement à l'issue des prochaines élections soit incarnée par un seul parti ou par une coalition de plusieurs d'entre eux, qui fonctionne alors comme « l'Opposition » dominante.

32. Dans le système parlementaire, le gouvernement jouit bien souvent du soutien explicite d'une majorité parlementaire, qui se compose en principe de son propre parti ou des partis qui forment la coalition au pouvoir. L'opposition est par conséquent minoritaire. Mais cette situation n'est pas systématique. Plusieurs pays européens ont une grande expérience des « gouvernements minoritaires », c'est-à-dire composés de partis politiques qui ne détiennent pas eux-mêmes une majorité au Parlement. Ces gouvernements peuvent avoir passé un accord avec un parti d'opposition, qui leur assure une majorité stable, mais il arrive également

Parlement, ce qui facilitera d'autant la constitution d'un contre-gouvernement et la désignation d'un chef officiel de l'opposition, dotés de certains privilèges parlementaires et qui peuvent jouer un rôle important et permettre de mieux distinguer les différences et les alternatives politiques existantes.

¹⁶ Parmi les États membres du Conseil de l'Europe, le seuil de représentation le plus élevé est celui de la Turquie, qui se situe à 10 %, suivie par le Liechtenstein à 8 %, puis la Fédération de Russie et la Géorgie à 7 %. Un tiers des États impose un seuil de 5 %, 13 pays retiennent un chiffre inférieur, tandis que les autres n'en prévoient aucun. En outre, plusieurs systèmes appliquent uniquement un seuil de représentation à un nombre limité de sièges. Dans l'affaire Yumak et Sadak c. Turquie du 8 juillet 2008, la Cour européenne des droits de l'homme a admis l'existence d'un seuil de 10 %, qui n'emporte pas violation de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme. Dans son Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe, du 12 juin 2006, la Commission admet qu'un « système peut privilégier la représentation équitable des partis au Parlement et un autre viser à éviter la fragmentation de la représentation en petits partis afin de conférer une majorité absolue des députés à la formation chargée de constituer le gouvernement ».

¹⁷ Voir les Conclusions des rapporteurs généraux (MM. Gross, Whitmore et Tarschys) de la réunion du Forum pour l'avenir de la démocratie à Stockholm/Sigtuna en juin 2007, paragraphe 11.

¹⁸ Il existe traditionnellement, dans certains Parlements, des parlementaires indépendants qui ne sont membres d'aucun parti et exercent une forme particulière d'opposition « entre les factions ». Cette possibilité dépend notamment du système électoral.

qu'ils ne jouissent d'aucun soutien régulier et doivent compter selon l'occasion sur tel ou tel parti de l'opposition. Les périodes de gouvernement minoritaire se caractérisent, par définition, par le fait que les partis d'opposition ne parviennent pas, bien qu'il soient majoritaires, à s'entendre sur la formation d'un autre gouvernement. Cela ne signifie cependant pas que les partis d'opposition ne puissent trouver un terrain d'entente sur d'autres points, comme le contrôle ou la critique de l'action du gouvernement, voire l'adoption de décisions majoritaires contraires à la politique que le gouvernement aurait préféré mener. Le Danemark, dans les années 80, et la Norvège dans les années 90, en offrent deux exemples, puisque ces deux pays ont connu de longues périodes durant lesquelles l'opposition parlementaire était effectivement en mesure non seulement de contrôler l'action des gouvernements minoritaires, mais encore de leur donner des directives dans un certain nombre de domaines.

33. La notion d'« opposition » est avant tout propre au système parlementaire. Le contexte est en effet différent dans les régimes politiques où le chef de l'exécutif, d'ordinaire le Président, est directement élu et ne dépend pas du Parlement. Dans les systèmes présidentiels, comme aux États-Unis, ou semi-présidentiels, comme en France, le Président et la majorité parlementaire peuvent être issus du même parti, mais il arrive également que ce ne soit pas le cas, notamment en France où l'on parle alors de « cohabitation ». Dans ce cas, la notion d'« opposition » politique diffère de celle des systèmes parlementaires et le paysage politique ressemble plutôt à une lutte entre deux organes étatiques adverses, qui représente une forme particulière de séparation des pouvoirs ; elle est alors parfois qualifiée d'« opposition institutionnelle ».

34. Les parlements bicaméraux présentent une autre forme de division politique lorsque les deux chambres sont élues ou désignées selon des critères distincts ; la majorité peut être détenue dans chaque chambre par des partis différents, l'opposition au sein de l'une formant la majorité dans l'autre. Cette situation traduit également un modèle de séparation des pouvoirs assorti de « freins et contrepoids », au lieu de la dichotomie position/opposition. Mais, même en pareil cas, il reste possible que d'autres partis de moindre importance ne fassent partie de la majorité dans aucune des deux chambres et soient dans l'« opposition » au sens traditionnel.

35. Dans certains systèmes politiques, le gouvernement se compose de tous les grands partis représentés au Parlement, ce qui permet difficilement d'employer la notion d'« opposition » au sens habituel. C'est le cas en Suisse et dans des pays particulièrement soucieux de réconciliation nationale, comme l'Irlande du Nord.

36. La distinction entre la faction au pouvoir et l'opposition, ainsi que le rôle des groupes parlementaires minoritaires, peuvent également varier d'un parlement régional à l'autre ou dans des institutions comme le Parlement européen (de l'Union européenne) et des assemblées parlementaires internationales comme l'APCE.

37. Les observations qui suivent porteront principalement sur les systèmes parlementaires nationaux et sur le modèle le plus répandu, dans lequel les partis de l'opposition sont minoritaires et ont par conséquent besoin d'un certain degré de protection pour pouvoir exercer les fonctions essentielles et légitimes de l'opposition, qui sont indispensables à l'existence d'une démocratie effective et durable.

4. La protection juridique de l'opposition et des minorités parlementaires

4.1 Introduction

38. La législation ne représente que l'un des nombreux critères d'appréciation de la force et de la fonction de l'opposition parlementaire dans un pays donné. La situation et la culture politiques nationales ont davantage d'importance : elles se composent d'un certain nombre de facteurs qui s'ajoutent au cadre juridique constitutionnel. Dans les démocraties parvenues à

maturité et stables, où règne une tradition de tolérance politique, l'opposition peut prospérer sans garanties légales, tandis que dans les autres systèmes politiques, il arrive que l'opposition soit fortement brimée même si elle jouit d'une protection formelle importante.

39. Lorsque le système politique produit régulièrement un changement de gouvernement, la première garantie de la protection de l'opposition est la conscience qu'a le parti au pouvoir de son propre intérêt : sachant fort bien qu'il peut se retrouver dans l'opposition à l'issue des prochaines élections, il traitera logiquement l'opposition actuelle de façon rationnelle.

40. Le deuxième facteur à prendre en compte est celui des ressources. Même si l'axiome formulé par le politologue Stein Rokkan, « les voix comptent, mais les ressources décident », semble un peu excessif, les ressources économiques et autres dont dispose un parti de l'opposition peuvent compter davantage que le cadre juridique dans lequel il exerce son activité. Les ressources parlementaires en font partie. Les dispositions administratives et organisationnelles des parlements nationaux varient considérablement dans les divers pays d'Europe. Certains parlements sont dotés d'une administration importante et mettent à la disposition de leurs parlementaires et de leurs groupes parlementaires des auxiliaires, du personnel de recherche et d'autres moyens. Dans d'autres parlements, cette assistance administrative est ailleurs infime, ce qui rend l'action de l'opposition parlementaire plus difficile¹⁹.

41. Les dispositions légales qui garantissent les droits de l'opposition et des minorités importent néanmoins à divers égards. Les modalités de la procédure parlementaire et le fait qu'elle accorde ou non à l'opposition la faculté raisonnable de prendre part aux décisions et d'exercer une influence peuvent être déterminants pour le déroulement quotidien de la vie politique parlementaire. De façon plus fondamentale, la garantie de la protection juridique de l'opposition permet à ses activités de reposer sur une base solide et contribue à la création d'une culture politique de tolérance à l'égard des opinions contraires. Cette situation est d'autant plus importante dans les pays dont les traditions démocratiques et parlementaires ne sont pas encore parfaitement établies et cimentées.

42. Le recours aux dispositions légales est un moyen *d'institutionnaliser* le rôle de l'opposition politique et parlementaire. Comme le souligne le politologue Robert Dahl, il s'agit là de l'un des facteurs susceptibles d'asseoir solidement la démocratie et d'accroître « le coût de la coercition » à laquelle le parti au pouvoir pourrait être tenté de recourir :

Enfin, à partir du moment où un système qui permet aux partis de s'opposer pacifiquement se trouve solidement institutionnalisé et assorti de garanties juridiques, le coût de sa destruction serait extrêmement élevé, dans la mesure où, pour supprimer l'opposition, le gouvernement devrait d'abord mettre à bas le système constitutionnel. À ce stade, la destruction de l'opposition passerait donc par une révolution, dont le prix à payer risque fort d'être considérable²⁰.

43. La démocratie s'est étendue en Europe au cours des décennies et est parvenue à un « stade d'évolution » où les conditions politiques dans lesquelles s'exerce l'activité de l'opposition parlementaire peuvent être qualifiées de très satisfaisantes dans la majorité des États membres du Conseil de l'Europe et de raisonnablement satisfaisantes dans la plupart des autres. Toutefois, la réglementation formelle du rôle de l'opposition n'a pas encore atteint le

¹⁹ Il arrive en effet fréquemment que les systèmes d'assistance administrative parlementaire tiennent lieu d'outil mis à la disposition de l'opposition, qui lui assure une sorte de contre-expertise face aux ressources administratives qu'offrent le gouvernement et l'administration, auxquelles le parti au pouvoir a accès. Il s'agit, là encore, de trouver un juste équilibre entre, d'une part, le fait de mettre à la disposition de l'opposition parlementaire les ressources nécessaires à l'exercice constructif de sa mission légitime et, d'autre part, le souci de ne pas surcharger le système en créant une autre structure administrative concurrente de celle de l'exécutif.

²⁰ Cf. Robert Dahl (sous la direction de) "Political Oppositions in Western Democracies" (1966), préface page xvi.

même stade. Comme le soulignait la Commission de Venise dans un avis de 2007, le degré d'institutionnalisation formelle de l'opposition parlementaire varie considérablement en Europe :

Le statut juridique de l'opposition dans les différents parlements nationaux varie beaucoup d'un pays à l'autre. Une loi spécifique sur l'opposition est quelque chose d'exceptionnel à l'échelle internationale. Les solutions concrètes retenues sont conditionnées par le cadre constitutionnel, le système électoral et d'autres facteurs historiques, politiques, sociaux et culturels. En conséquence, le degré d'institutionnalisation de l'opposition va d'une reconnaissance conventionnelle essentiellement tacite à une réglementation formelle consacrée par la Constitution²¹.

44. Au vu de ce constat, la Commission de Venise conclut que la démocratie européenne a désormais atteint un stade de développement auquel il devient judicieux et digne d'intérêt de se demander de quelle manière et par quels moyens le rôle et les fonctions de l'opposition parlementaire pourraient être mieux réglementés et protégés formellement parlant. Cette question figure au cœur de la Résolution 1601(2008) de l'Assemblée parlementaire et se pose aussi bien pour les anciennes démocraties que pour les nouvelles démocraties européennes. La partie qui suit s'emploie à contribuer à cette réflexion, en analysant les principes fondamentaux et les grands défis communs aux divers États, ainsi que les catégories et les techniques de réglementation des droits et compétences de l'opposition et des minorités parlementaires.

4.2 La protection juridique au sens large et au sens étroit du terme

45. La tradition parlementaire démocratique en Europe présente une caractéristique essentielle : le rôle de l'opposition y est juridiquement mieux protégé qu'il y paraît au premier abord. Cette protection n'est pas assurée avant tout par la réglementation expresse des droits de l'opposition, mais d'une façon plus indirecte, à l'échelon constitutionnel et à d'autres niveaux encore.

46. La plupart des Constitutions comportent essentiellement deux séries de normes et de dispositions, qui traitent (i) des institutions de l'État et de l'appareil gouvernemental et (ii) des droits fondamentaux de la personne. Ces deux séries de normes peuvent, si elles sont interprétées de manière plus large, servir à protéger et à favoriser l'opposition politique intraparlamentaire et extraparlamentaire. Un certain nombre de droits de l'homme fondamentaux, parmi lesquels la liberté d'expression et d'opinion, la liberté d'association, la protection contre les arrestations arbitraires et la torture, l'accès aux tribunaux et d'autres encore, sont en effet indispensables au développement d'une opposition démocratique au pouvoir en place²².

²¹ Voir l'Avis préliminaire sur le projet de loi relative à l'opposition parlementaire en Ukraine de mars 2007, CDL-AD(2007)015, paragraphe 4.

²² L'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, consacré à la liberté d'association et de réunion, en est un parfait exemple ; il s'interprète de manière à protéger l'existence et les activités des partis politiques à l'intérieur comme à l'extérieur du Parlement. Plusieurs Constitutions européennes comportent des dispositions relatives à l'interdiction des partis politiques, dont les partis représentés au Parlement peuvent également subir les effets. Mais l'application de telles dispositions constituerait une restriction au titre de l'article 11 (1) la Convention européenne des droits de l'homme, qui devrait être justifiée au titre de l'article 11 (2). La Cour européenne des droits de l'homme a estimé à plusieurs reprises que, compte tenu de l'importance des partis politiques pour le bon fonctionnement de la démocratie, la Convention européenne des droits de l'homme exige en pareil cas une justification particulièrement solide. La Commission de Venise a examiné la question de la protection accordée aux partis politiques contre leur dissolution illicite dans ses « Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues » de 1999 et, récemment et de manière plus détaillée, dans son « Avis sur les dispositions constitutionnelles et législatives relatives à l'interdiction des partis politiques en Turquie » de 2009, cf. CDL-AD(2009)006. Voir plus loin la partie 5.6.

47. Cela vaut également pour les dispositions constitutionnelles fondamentales relatives au système électoral et aux institutions de l'État. Même si elles ne le précisent pas expressément, ces dispositions protègent en pratique bien souvent les droits de l'opposition et des minorités, en fixant des procédures que la majorité ne peut méconnaître ni contourner, quand bien même cette option eût été plus confortable pour elle. Les dispositions électorales en offrent une illustration particulièrement manifeste²³. Mais ce constat est également applicable à toutes les procédures qui prévoient la participation du Parlement et un examen parlementaire, car elles fournissent autant d'occasions de porter une question à l'attention de l'opposition et de lui permettre de l'examiner d'un œil critique. Le principe démocratique fondamental en vertu duquel les textes de loi et les décisions budgétaires doivent être adoptés par le Parlement est en effet un moyen de garantir la participation de l'opposition à la prise de décisions politiques essentielles. Dès lors que la Constitution ordonne que certaines décisions du gouvernement soient approuvées par le Parlement ou que le gouvernement présente certains documents, ces décisions et documents sont soumis, par voie de conséquence, au contrôle, à l'examen et aux éventuelles critiques de l'opposition.

48. Il en va de même pour la procédure parlementaire. Lorsque le Règlement de l'Assemblée impose, par exemple, le dépôt d'un texte pour qu'il soit examiné en commission, puis en séance plénière avant d'être adopté, il garantit la participation de l'opposition au processus politique.

49. Dans son rapport de 2009 sur la modification de la Constitution, la Commission de Venise souligne que le constitutionnalisme assure en soi la protection de l'opposition en établissant des procédures que la majorité ne peut pas modifier aisément :

Bon nombre de dispositions constitutionnelles relatives à la gouvernance assurent également la protection de l'opposition politique, en garantissant sa représentation et son intervention, ce qui lui donne la possibilité de briguer le pouvoir détenu par la majorité lors des prochaines élections²⁴.

50. En résumé, la démocratie constitutionnelle, qui règle les élections et l'exercice de la puissance publique par le gouvernement et le Parlement au moyen de procédures protégées par la Constitution et que la majorité ne peut méconnaître arbitrairement, est en soi la meilleure garantie de l'existence d'une opposition politique effective. Sur cette base et des races à une culture politique fondée sur la tolérance et le respect démocratiques des désaccords légitimes, les intérêts de l'opposition peuvent être soigneusement défendus, même en l'absence de dispositions ou de normes expresses en la matière.

4.3 Le sujet de la protection juridique

51. Tous les systèmes constitutionnels européens comportent néanmoins des dispositions qui confèrent plus expressément des droits, voire des compétences, aux entités parlementaires autres que la majorité, et dont bénéficie par conséquent directement ou indirectement l'opposition. Le sujet ou le bénéficiaire de ces dispositions peut être :

- un parlementaire
- les groupes de partis politiques représentés au Parlement
- une minorité qualifiée de parlementaires
- « l'opposition » en tant que telle

²³ Le degré de réglementation des dispositions électorales dans la Constitution varie considérablement d'un pays européen à l'autre. La Commission de Venise tient à souligner qu'il importe d'assurer la protection constitutionnelle des principes fondamentaux du système électoral national de telle sorte qu'ils ne puissent être modifiés ou contournés à la majorité simple.

²⁴ Cf. "Rapport sur l'amendement constitutionnel" de décembre 2009, CDL-AD(2010)001 paragraphe 78.

52. Les deux premières catégories sont généralement les plus importantes pour les fonctions de l'opposition parlementaire, tandis que la troisième est plus rare et que la quatrième est extrêmement rare ou n'existe tout simplement pas dans la plupart des pays européens.

4.3.1 Protection et statut juridiques du parlementaire

53. Dans la plupart des pays européens, le parlementaire est, d'un point de vue formel, l'une des principales entités juridiques du Parlement. Le Parlement est une assemblée de représentants élus, chacun dans sa propre circonscription ; un certain nombre de droits et obligations formels sont attachés à chaque parlementaire. Ce principe vaut indépendamment de l'appartenance d'un parlementaire à la faction au pouvoir ou à l'opposition, mais le statut officiel qui lui est conféré est d'autant plus important qu'il fait partie de la minorité et peut déterminer dans quelle mesure il sera capable de jouer efficacement le rôle de l'opposition.

54. La quasi-totalité des parlements européens admettent de façon explicite ou implicite le principe fondamental de l'égalité de traitement des représentants élus. Un parlementaire est et demeure parlementaire, qu'il soit dans l'opposition ou non. Dans sa Résolution 1601 (2008), l'Assemblée parlementaire souligne au paragraphe 5 que « l'égalité de traitement des membres du parlement doit être garantie dans toutes leurs activités et prérogatives ».

55. En vertu d'une tradition parlementaire commune, un certain nombre de droits fondamentaux et de compétences reconnus à chaque parlementaire sont très largement répandus en Europe. Ils englobent d'ordinaire :

- le droit de vote (pour les textes de loi, le budget et à d'autres occasions)
- le droit de déposer des propositions de loi et d'autres propositions
- le droit d'intervenir dans le débat (souvent modifié)
- le droit d'adresser des questions orales ou écrites au gouvernement
- le droit de prendre part aux travaux des commissions parlementaires
- le droit d'obtenir les informations et les documents présentés au Parlement
- les immunités parlementaires, comme l'irresponsabilité parlementaire (liberté d'expression) et l'inviolabilité parlementaire (immunité d'arrestation)
- la liberté d'opinion politique, y compris la protection contre tout « mandat impératif » et le droit de quitter un parti pour devenir membre d'un autre parti
- le droit de saisine de la Cour constitutionnelle

56. Tous les parlementaires ne jouissent pas de l'ensemble de ces droits et compétences, qui ne sont pas systématiquement absolus. Certains représentent des droits fondamentaux, comme le droit de vote, tandis que d'autres sont plus relatifs et donnent souvent lieu à des exceptions justifiées par un souci d'efficacité. Ainsi, le droit d'intervenir dans le débat est d'ordinaire strictement réglementé et, dans bien des pays, accordé uniquement aux groupes parlementaires et non à chaque parlementaire. Bien que le droit de prendre part aux travaux des commissions parlementaires existe dans de nombreux pays, le parlementaire a rarement, voire jamais, le droit de choisir une commission. Certains droits ne correspondent pas systématiquement à des obligations imposées à autrui ; ainsi, un parlementaire peut avoir le droit de poser une question à un ministre, mais ce dernier n'est pas nécessairement tenu de lui répondre.

57. La plupart des parlements européens reconnaissent à chacun de leur parlementaire un droit d'initiative politique, qui comprend un droit d'initiative législative et le droit de poser des questions. L'opposition peut ainsi inscrire un point à l'ordre du jour, même si le droit d'obtenir l'adoption de sa proposition ne lui est pas assuré. Dans l'immense majorité des parlements européens, chaque parlementaire dispose d'un droit général d'initiative législative, qui est

parfois limité pour certains types précis de propositions, dont le dépôt est réservé aux groupes parlementaires ou à une minorité définie de députés²⁵.

58. Une tradition parlementaire commune à l'Europe accorde aux parlementaires une protection spéciale, ou « immunité », habituellement garantie par la Constitution. Elle consiste en un degré particulier de liberté d'expression (irresponsabilité), mais peut également prévoir une immunité plus ou moins importante à l'égard des poursuites civiles et/ou pénales. Ces dispositions sont applicables sous la forme à la fois d'une protection collective accordée au Parlement en tant qu'institution et d'une protection individuelle dont bénéficie tout parlementaire contre l'exécutif, le pouvoir législatif ou la majorité parlementaire, comme l'a souligné la Commission de Venise dans son « Rapport sur le régime des immunités parlementaires » de 1996²⁶.

59. La Commission de Venise a procédé à l'évaluation d'un autre droit fondamental reconnu à tout parlementaire : la liberté de ne pas être soumis à un « mandat impératif » et la faculté de se forger librement une opinion, voire de faire allégeance à un autre parti. Dans un avis de 2009, la Commission a souligné l'importance de la liberté et de l'indépendance du mandat des parlementaires et a estimé que

[...] la déchéance de la qualité de représentant pour cause de changement d'affiliation politique est contraire au principe d'un mandat libre et indépendant. Même si le but recherché par ce type de mesures (à savoir, empêcher les élus de « vendre » leur mandat au plus offrant) peut être considéré avec une certaine bienveillance, le principe constitutionnel fondamental qui interdit le mandat impératif, ou toute autre pratique visant à priver un représentant de son mandat, doit prévaloir en tant que clé de voûte du constitutionnalisme démocratique européen.²⁷

60. Dans la plupart des parlements démocratiques, les droits attachés à chaque parlementaire représentent une part importante du fondement et de la protection juridiques de l'opposition parlementaire. La Commission de Venise est en principe favorable au fait de reconnaître à chaque parlementaire, en lui donnant les moyens d'agir, la qualité de clé de voûte des procédures parlementaires démocratiques.

4.3.2 Protection et statut juridiques des groupes parlementaires (factions)

61. Avec l'émergence des partis politiques modernes dans l'Europe du XXe siècle, les groupes parlementaires (factions) sont devenus depuis longtemps la principale entité concrète de la procédure parlementaire. La plupart des régimes parlementaires reconnaissent officiellement cette situation dans leur Constitution ou, tout au moins, dans le Règlement de leur Parlement, qui régit bien souvent un certain nombre de questions en utilisant les groupes parlementaires

²⁵ Cf. « Rapport sur l'initiative législative » de décembre 2008, CDL-AD(2008)035.

²⁶ CDL-INF(96)7. L'immunité parlementaire en tant que telle n'est pas protégée par la Convention européenne des droits de l'homme, mais la Cour a été amenée dans plusieurs affaires à apprécier la portée de ces dispositions par rapport à d'autres droits fondamentaux, notamment le droit à un jugement équitable garanti par l'article 6 ; voir, par exemple, Kart c. Turquie, 3 décembre 2009 (8917/05). Voir plus loin la partie 4.6.

²⁷ Cf. « Rapport sur le mandat impératif et les pratiques similaires », CDL-AD(2009)027, paragraphe 39. L'interdiction constitutionnelle du mandat impératif existe en Andorre, article 53 ; en Arménie, article 66 ; en Croatie, article 74 ; en France, article 27 ; en Allemagne, article 38.1 ; aux Pays-Bas, article 67 ; en Italie, article 67 ; en Lituanie, article 59, qui mentionne l'absence de restrictions imposées aux parlementaires par d'autres mandats ; en Roumanie, article 69 ; en Espagne, article 67.2. Voir également CDL-EL(2009)005 paragraphes 11-12. L'article 2 du Règlement du Parlement européen en offre un autre exemple intéressant, puisqu'il dispose que les parlementaires exercent leur mandat indépendamment, ne sont soumis à aucune instruction et ne reçoivent pas mandat contraignant.

comme entité de base²⁸. C'est habituellement le cas des droits procéduraux de participation, comme le fait d'être représenté au sein des commissions et des autres organes parlementaires, le droit de demander la tenue d'un débat, le temps de parole accordé dans un débat et d'autres encore. Ces dispositions font rarement une distinction entre le parti au pouvoir et l'opposition, mais sont particulièrement importantes pour cette dernière et tiennent lieu de droits et de compétences reconnus aux minorités.

62. Dans la mesure où la procédure parlementaire est fixée sur la base de l'existence de partis, les critères de constitution d'un groupe parlementaire prennent de l'importance. Certains parlements imposent un nombre minimal de parlementaires, ce qui peut poser problème aux petits partis de l'opposition qui détiennent uniquement quelques sièges. La fixation d'un seuil élevé pour la constitution d'un groupe parlementaire peut être problématique pour la démocratie²⁹.

63. Le principe de la *représentation proportionnelle* – dans les commissions parlementaires, pour l'attribution des diverses fonctions, la fixation du temps de parole, la répartition des moyens administratifs et financiers et dans d'autres domaines encore – revêt une importance particulière pour les groupes parlementaires de l'opposition. Ce principe est garanti par la plupart des parlements, de façon plus ou moins rigoureuse. Certains parlements appliquent cette règle de proportionnalité à toutes les attributions importantes, tandis que d'autres les limitent à certaines d'entre elles.

64. La reconnaissance officielle du principe de représentation proportionnelle varie également considérablement d'un pays à l'autre. La Constitution de quelques pays la prévoit expressément. C'est le cas de l'article 52 de la Constitution danoise, qui ordonne que « les dispositions du règlement so[ie]nt libellées de manière à garantir la participation de chaque groupe de partis politiques à l'ensemble des activités de l'Assemblée, à proportion du nombre de ses membres »³⁰. Dans d'autres systèmes parlementaires, il arrive que ce principe soit uniquement réglé à un échelon inférieur, généralement par le Règlement, voire pas du tout, tout en demeurant admis comme un « usage » que la majorité respecte habituellement³¹.

65. Plusieurs points des nouvelles lignes directrices de l'APCE sur les droits de l'opposition, énoncées dans la Résolution 1601 (2008), portent sur la représentation proportionnelle, dont ceux-ci :

²⁸ La Constitution mentionne parfois les groupes parlementaires ; c'est le cas de l'article 180 de la Constitution portugaise ou de l'article 73 de la Constitution chypriote, qui ordonne que « tout parti politique représenté au moins par 12 % du nombre total de députés de la Chambre des députés peut former un groupe parlementaire et être reconnu comme tel ». Mais, le plus souvent, les Constitutions nationales ne règlent pas le statut des groupes parlementaires, qui relève alors du Règlement du Parlement.

²⁹ Le Règlement du Parlement européen de l'Union européenne confère aux groupes parlementaires un statut solide et exige qu'un « groupe politique » se compose de députés élus dans plusieurs États membres et qu'il soit constitué par « affinités politiques ». Cette disposition a été contestée en 1999 par un certain nombre de parlementaires indépendants, qui souhaitaient former un groupe parlementaire « technique » dans un souci d'efficacité, même s'ils n'avaient pas la même affiliation politique. Leur demande a été rejetée par la plénière et ce refus a été confirmé par le Tribunal de première instance, cf. Martinez et De Gaulle c. Parlement européen, affaire T-222/99, T-327/99 et T-329/99, arrêt du 2 octobre 2001, recueil de la CJCE 2001 p. II-02823.

³⁰ Voir également l'article 55 de la Constitution autrichienne : « le Conseil national élit tous ceux de ses membres qui composent ses principales commissions selon le principe de la représentation proportionnelle ».

³¹ En Norvège, le principe de la représentation proportionnelle est uniquement énoncé par le Règlement du Parlement, qui peut être officiellement modifié par la majorité à tout moment. Dans la pratique toutefois, ce principe est protégé par un usage bien établi et la limite politique permettant de refuser la représentation proportionnelle à un groupe parlementaire est extrêmement élevée. Cela ne signifie pas que la chose soit impossible. Elle s'est produite en 1948, lorsque la procédure parlementaire de consultation du gouvernement sur les questions relatives aux affaires étrangères et à la sécurité a été contournée pour maintenir à l'écart l'important groupe parlementaire communiste prosoviétique, afin qu'il n'ait pas accès aux informations sensibles communiquées aux autres partis de l'opposition.

CDL-AD(2010)025

- le temps de parole durant les séances plénières doit être alloué au moins en fonction du poids de chacun des groupes politiques [...] (2.2.9)
- les présidences des commissions générales/permanentes doivent être réparties entre les groupes politiques suivant le principe de la représentation proportionnelle [...] (2.5.1)
- toute commission, permanente ou non, doit être composée sur la base de la représentation proportionnelle (2.5.2)

66. La Commission conclut que les groupes parlementaires constituent une entité de base importante dans la procédure parlementaire démocratique et souscrit au principe de la représentation proportionnelle, qu'elle considère comme un élément essentiel à la garantie des droits de l'opposition et des minorités.

4.3.3 Protection et statut juridiques des minorités qualifiées

67. En vertu d'un grand principe de la vie parlementaire, les décisions sont prises par un vote à la majorité simple. Ce principe souffre cependant deux exceptions : premièrement, les dispositions qui exigent l'adoption d'une décision à la *majorité qualifiée* ; deuxièmement, les dispositions qui reconnaissent un pouvoir décisionnel à une *minorité qualifiée*. Ces deux catégories sont certes liées, mais présentent des différences. Le principe de la majorité qualifiée confère à la minorité un pouvoir négatif de blocage des décisions, utilisé le plus souvent pour des décisions qui présentent une importance particulière, comme la modification de la Constitution et la délégation de souveraineté, notamment. Le principe de la minorité qualifiée, à l'inverse, reconnaît à la minorité une compétence positive d'initiative et d'adoption d'une décision. Il concerne surtout les questions de procédure ou les questions liées à la surveillance et à l'examen pratiqués par le Parlement³².

68. Les dispositions parlementaire relatives à la majorité ou à la minorité qualifiée confèrent certes des droits et des compétences à l'opposition, mais uniquement aux groupes parlementaires de l'opposition qui atteignent une certaine dimension. Il arrive qu'un grand parti de l'opposition compte lui-même suffisamment de parlementaires pour exercer cette compétence, mais il est également possible qu'aucun groupe parlementaire ne parvienne seul au nombre de parlementaires requis et qu'une coopération entre plusieurs groupes de l'opposition soit indispensable.

69. Les dispositions parlementaires relatives à la minorité qualifiée prévoient, soit un nombre particulier de parlementaires, par exemple 10 ou 20, soit une proportion du nombre total de parlementaires, par exemple 1/5, 1/4 ou 1/3, en session plénière ou en commission. Le seuil exact est souvent le fruit d'une appréciation attentive ; il vise à parvenir à un juste équilibre entre la prééminence de la majorité et les intérêts jugés légitimes de la minorité, tout en tenant compte de la culture et de la situation politiques nationales.

70. Les dispositions qui confèrent aux minorités parlementaires qualifiées des droits et des compétences sont relativement répandues en Europe, bien qu'elles ne correspondent pas à un type précis ni à un modèle commun. La plupart des exemples concernent les questions connexes, comme le droit de demander la tenue d'une session ou d'un débat, le droit d'interpellation, le droit de déposer certains types de demandes et d'autres encore. Ces dispositions figurent d'ordinaire dans le Règlement du Parlement national, mais il arrive qu'elles soient prévues par la Constitution ou par la loi³³.

³² Les dispositions applicables à la minorité qualifiée sont quelquefois désignées comme les « dispositions relatives à la sous-majorité ». Pour une analyse des raisons qui motivent ces dispositions, voir Adrian Vermeule "Submajority Rules: Forcing Accountability upon Majorities", document de travail de 2004 de la Faculté de droit de Chicago.

³³ Par exemple, dans la Constitution turque, l'interpellation doit être demandée par au moins 20 députés ou par un groupe parlementaire ; l'article 72 de la Constitution de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » fixe ce

71. Les dispositions qui imposent de prendre la décision de clore les débats à la majorité qualifiée offrent un autre exemple de droit de la minorité qualifiée, qui permet à une minorité d'une certaine importance de retarder ou de bloquer la procédure parlementaire en faisant traîner les débats (« obstructionnisme »)³⁴.

72. Dans certains parlements, une minorité qualifiée peut avoir la faculté de *reporter* les décisions prises par la majorité, par exemple en demandant la tenue de débats supplémentaires ou une période de réflexion. L'article 41 de la Constitution danoise permet à une minorité des 2/5 des parlementaires de demander que le troisième et dernier débat consacré à l'examen d'un projet de loi soit reporté de 12 jours, de manière à permettre à la minorité d'engager un débat public.

73. Les droits de la minorité qualifiée sont énoncés dans les dispositions générales de la procédure parlementaire ou dans des procédures spéciales prévues pour des questions précises et le plus souvent dans la procédure de *contrôle et d'examen parlementaire* de l'exécutif. Il existe ainsi quelques exemples dans lesquels un pourcentage minoritaire précis de parlementaires est habilité à prendre des décisions, notamment pour la tenue d'un débat ou la création d'une commission d'enquête. L'article 44 de la Constitution allemande, par exemple, reconnaît à un quart des parlementaires le droit de demander la formation d'une commission parlementaire d'enquête. Un tiers des membres de la commission de contrôle du parlement norvégien peuvent ouvrir une enquête et organiser des auditions publiques. Dans sa Résolution 1601 (2008), l'APCE préconise l'attribution de droits de minorité qualifiée à un quart des parlementaires dans un certain nombre de dispositions en matière de surveillance, de contrôle et d'examen. La partie 5.3 abordera ce point de façon plus approfondie.

74. La faculté reconnue à une minorité qualifiée de parlementaires de saisir la Cour constitutionnelle nationale ou les autres institutions de ce type d'une demande de contrôle de la constitutionnalité des actes législatifs et d'autres actes de la majorité représente une autre compétence largement répandue. Ce point sera traité plus amplement dans la partie 5.5.

75. Les dispositions les plus fréquentes qui prévoient le recours à la majorité qualifiée dans les parlements européens sont celles qui concernent la *modification de la Constitution*, qui exige, la plupart du temps, la prise d'une décision à la majorité qualifiée des parlementaires. Le seuil le plus courant est celui de la majorité des 2/3, mais il arrive qu'il soit fixé aux 3/5, 3/4 et 5/6³⁵. Ces dispositions confèrent en effet à une minorité (opposition) d'une certaine importance un droit de veto parlementaire. Pour de plus amples informations à ce sujet, voir la partie 5.4.

76. La Commission de Venise estime que les dispositions parlementaire relatives à la majorité ou à la minorité qualifiée constituent un instrument capable de protéger efficacement et légitimement les intérêts de l'opposition et des minorités, à la fois en matière de participation à la procédure, de pouvoirs de contrôle et d'adoption de certaines décisions particulièrement importantes. Parallèlement, cet instrument limite le pouvoir de la majorité démocratiquement

nombre à cinq députés ; l'article 43 de la Constitution tchèque précise qu' « un groupe de 20 députés au moins peut interpellier le gouvernement ou un ministre sur une question qui relève de la compétence du gouvernement ou du ministre » ; enfin, l'article 61 de la Constitution lituanienne prévoit que « lors des sessions du Seimas, le Premier ministre ou un ministre peut être interpellé par un cinquième au moins des députés ».

³⁴ La disposition du règlement du Sénat américain, qui autorise un sénateur ou une série de sénateurs à s'exprimer aussi longtemps qu'ils le souhaitent sur n'importe quel sujet de leur choix, sauf si « trois cinquièmes des sénateurs dûment choisis et ayant prêté serment » (soit 60 %) décident de mettre un terme au débat en demandant sa clôture au titre de l'article XXII du Règlement du Sénat, en offre un exemple bien connu. Elle permet en effet à une minorité des 2/5 du Sénat de faire obstruction aux décisions de la majorité et ce pouvoir a été utilisé (ou la menace de l'utiliser a été brandie) à de nombreuses reprises.

³⁵ La Commission de Venise en a fait l'évaluation dans son « Rapport sur l'amendement constitutionnel » de décembre 2009, CDL-AD(2010)001. Voir plus loin la partie 5.4.

élue et doit par conséquent être utilisé avec circonspection, tout en étant spécialement adapté à la situation constitutionnelle et politique nationale.

4.3.4 Protection et statut juridiques de l'opposition en tant que telle

77. Dans les pays européens, le fait de reconnaître des droits à chaque parlementaire, aux parlementaires et aux minorités qualifiées est de loin le moyen le plus courant de conférer des droits formels à l'opposition parlementaire. Les dispositions qui octroient des droits juridiques à « l'opposition » en tant que telle sont plus rares, bien qu'il en existe certains exemples.

78. L'attribution de droits formels à l'opposition en tant que telle est avant tout une notion applicable aux parlements du type de celui de Westminster, c'est-à-dire fondés sur un scrutin majoritaire uninominal qui favorise un système comportant uniquement deux grandes factions parlementaires : le parti au pouvoir et « l'opposition ». Cette situation est parfois soulignée dans la tradition britannique par la désignation de la principale faction parlementaire de l'opposition par un « O » majuscule, voire par la formule « l'Opposition loyale » ou « l'Opposition de Sa Majesté ». Le Parlement britannique comporte ainsi un certain nombre d'usages et de dispositions procédurales fondées sur la notion « d'opposition », par exemple le droit reconnu au chef de l'opposition de poser chaque semaine un certain nombre de questions au Premier ministre et l'usage en vertu duquel les membres de l'opposition président certaines commissions de la Chambre.

79. D'autres parlements européens ont recours, dans une plus ou moins large mesure, à la notion institutionnalisée de « l'opposition » en tant que telle. C'est le cas notamment de Malte, où, conformément à l'article 90 de la Constitution, « un chef de l'opposition est nommé par le Président ». Le Portugal, qui dispose d'une loi spéciale relative à l'opposition, en offre une autre illustration³⁶.

80. En dehors de ces exemples, la mention de « l'opposition » en tant que notion juridique est rare dans les systèmes parlementaires européens. Cela s'explique principalement par le fait que « l'opposition » n'est pas, dans la plupart des parlements, une entité unique, mais qu'elle se compose de groupes parlementaires, parfois nombreux, dont les intérêts, les opinions et les stratégies sont généralement contraires. L'intensité avec laquelle les partis d'opposition s'opposent effectivement au gouvernement peut également varier, puisque certains le soutiennent expressément ou tacitement, de manière générale ou au cas par cas, tandis que d'autres adoptent une attitude d'opposition frontale et permanente. Il est par conséquent impossible ou du moins peu constructif d'accorder une protection juridique en bloc aux groupes parlementaires envisagés comme un ensemble. Et le fait d'accorder à l'un ou à plusieurs d'entre eux (par exemple au plus important) un statut particulier et privilégié d'« Opposition » serait contraire au principe d'égalité des parlementaires et pourrait être mal ressenti par les autres.

81. Dans son « Avis sur le projet de loi relatif à l'opposition parlementaire en Ukraine »³⁷ de juin 2007, la Commission de Venise déconseillait l'adoption d'une loi spéciale relative à l'opposition en tant que telle, car elle estimait qu'elle ne correspondait pas au contexte constitutionnel et politique du Parlement ukrainien :

³⁶ Loi n°24/98 du 26 mai 1998. La notion « d'opposition » y est définie à l'article 2 comme une fonction : « l'opposition s'entend comme l'activité de suivi, de contrôle et de critique des lignes directrices politiques adoptées par le gouvernement ». Parmi les droits énumérés par la loi figurent le droit de consultation préalable (article 5), les droits de participation en général (article 6) et en matière législative en particulier (article 7), le droit de faire des déclarations (article 8) et la garantie de la liberté et de l'indépendance des médias (article 9).

³⁷ Cf. CDL-AD(2007)019, adopté en juin 2007, ainsi que l'avis préliminaire antérieur de mars 2007, CDL-AD(2007)015. À la suite de l'avis rendu par la Commission de Venise, le projet de loi a été retiré.

5. Ni l'expression « opposition parlementaire », ni la notion d'« opposition » ne sont actuellement inscrites dans la Constitution ou la législation ukrainiennes. C'est pourquoi la portée des droits et des immunités des députés, qui est définie par la Constitution, la loi sur le statut des députés ukrainiens et le règlement intérieur de la Verkhovna Rada d'Ukraine, ne dépend pas de l'appartenance des députés à tel ou tel groupe parlementaire.

6. De par son caractère particulier de loi générale et sa nature bipolaire résultant des définitions données à l'article 1er, le projet de loi prend comme point de départ une division très nette entre la coalition au pouvoir et l'opposition. L'approbation d'un statut spécial pour l'opposition et son inscription dans une loi spéciale peuvent se concevoir si le but est de renforcer la position politique et institutionnelle du principal parti de l'opposition qui demain, peut devenir majoritaire. Il peut en être ainsi dans les systèmes où le parti majoritaire gouverne et où l'opposition est représentée par le principal parti minoritaire au parlement, qui est prêt à succéder au gouvernement en place une fois que celui-ci a démissionné (modèle de Westminster). Les deux principaux partis politiques se succèdent généralement au pouvoir et dans l'opposition dans un système majoritaire qui est souvent bipolaire.

7. Le Parlement ukrainien s'est caractérisé jusqu'à présent par une pluralité de partis politiques, de blocs et de groupes parlementaires et de députés indépendants. La vie politique et institutionnelle évolue régulièrement, de même que les majorités numériques à la Verkhovna Rada, car les députés changent de partis. Dans ces conditions, la Commission de Venise estime qu'il peut être très difficile, et dans certains cas délicat d'un point de vue de l'interdiction de la discrimination, d'introduire des règles rigides, en particulier lorsque ces dernières tendent à accorder des compétences particulières à certains acteurs politiques au détriment d'autres qui sont tout autant en droit d'intervenir en qualité de représentants des citoyens.

8. Comme la commission l'a déjà signalé dans son avis préliminaire, la rigidité de la procédure choisie pour former et dissoudre l'opposition parlementaire, qui se traduirait par la consolidation de l'adhésion parlementaire et de la loyauté à l'égard d'un groupe majoritaire, suscite des préoccupations car elle peut avoir un effet négatif sur la liberté et l'autonomie du mandat des députés.

82. En France, le Conseil constitutionnel a déclaré le 22 juin 2006 que les dispositions insérées dans le nouvel article 19 du Règlement de l'Assemblée nationale, qui imposent aux groupes parlementaires de faire une déclaration d'allégeance à la majorité ou à l'opposition et, s'ils s'y refusent, de conférer au Bureau de l'Assemblée nationale le pouvoir de décider en la matière, étaient incompatibles avec l'article 4.1 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel a estimé que l'article 19 entraînait une différence de traitement injustifiée au détriment des groupes parlementaires qui se refusent à proclamer une telle allégeance, puisque cette déclaration d'allégeance avait un certain nombre de conséquences sur le droit de participer à diverses activités de contrôle parlementaire. Cette proposition était contraire à la Constitution, car elle s'apparenterait à une « différence injustifiée » de traitement des divers groupes politiques³⁸.

83. En Norvège, le Parlement a examiné et, dans une certaine mesure, adopté en 2009 plusieurs propositions visant à renforcer les droits de la minorité parlementaire, mais sans employer la notion d'« opposition »³⁹.

³⁸ Voir le résumé et le texte intégral de la décision in CODICES, FRA-2006-2-005.

³⁹ Cf. le rapport de commission n°235 (2008-2009) du Parlement norvégien (Storting).

84. Bien que l'institutionnalisation formelle de l'« Opposition » en tant qu'entité unique ne soit pas à conseiller dans les parlements dont la tradition ne correspond pas à celle de Westminster, cela ne signifie pas que le terme d'« opposition » ne puisse être utilisé de manière constructive lors de l'examen de la procédure parlementaire. Dans les lignes directrices énoncées par la Résolution 1601(2008), l'Assemblée parlementaire évoque de façon cohérente les droits dont devraient disposer les « membres de l'opposition ». La plus grande partie du texte repose sur l'idée que tous les parlementaires disposent de ces droits, mais qu'il est particulièrement important de le souligner à propos de ceux de l'opposition. Il est également utile d'évoquer certaines fonctions parlementaires dont « l'opposition » devrait être particulièrement soucieuse, comme les activités de contrôle et d'examen, que les parlementaires de la majorité gouvernementale n'exerceront pas avec les mêmes motivations.

85. En France, le nouvel article 51-1 de la Constitution (ajouté en 2008) prévoit que le règlement des deux assemblées du Parlement « reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires ». Une disposition de l'article 48 (5) confère aux « groupes d'opposition » le droit d'arrêter, un jour de séance par mois, l'ordre du jour. En dehors de ces deux éléments, les droits et compétences sont associés aux groupes parlementaires et aux minorités qualifiées, mais pas à « l'opposition » en tant qu'entité juridique.

86. Il arrive que des parlements réservent, conformément à un principe ou un usage, certaines fonctions aux membres de l'opposition, comme c'est le cas au Royaume-Uni et en Norvège⁴⁰. Cela vaut en particulier pour la présidence des commissions chargées du contrôle et de l'examen des activités du gouvernement, en vertu de l'idée qu'on peut compter avant tout sur les partis de l'opposition pour exercer la fonction de contrôle parlementaire de l'exécutif⁴¹. Il est cependant d'usage dans certains systèmes politiques que les parlementaires du parti au pouvoir puissent contrôler de façon rigoureuse le gouvernement.

4.4 Le degré et la forme juridiques de la protection

87. L'étendue de la défense des intérêts de l'opposition et des minorités parlementaires par des dispositions formelles dépend non seulement de leur contenu, mais également du niveau auquel elles se situent dans la hiérarchie des normes. En règle générale, lorsqu'un intérêt de la minorité est uniquement réglé à un niveau qui peut être modifié par un simple vote à la majorité, il ne bénéficie guère d'une excellente protection formelle. Son véritable degré de protection peut néanmoins être plus élevé, car il existe bien souvent des normes et des usages tacites qui empêchent la majorité de modifier la règle du jeu. Mais lorsque l'opposition a véritablement besoin d'une protection des minorités, elle ne peut pas systématiquement se contenter de la retenue dont la majorité consent à faire preuve.

88. En règle générale, il convient que les dispositions essentielles qui portent sur les droits de l'opposition et des minorités parlementaires soient de préférence réglées sous une forme que la majorité ne puisse altérer ou modifier arbitrairement, tout au moins immédiatement.

⁴⁰ À Malte, par exemple, la fonction de vice-président est traditionnellement réservée à un membre de l'opposition.

⁴¹ Dans sa Résolution 1601(2008), paragraphe 2.5.1, l'Assemblée recommande que l'opposition préside l'ensemble des « commissions responsables du contrôle de l'action gouvernementale, telles que les commissions en charge du budget et des finances, du contrôle des comptes ou de la surveillance des services secrets et de sécurité ». La Résolution va ici assez loin, par rapport à la situation habituelle des parlements nationaux. Cet exemple illustre également les difficultés du droit constitutionnel comparé. Dans bien des pays, les commissions parlementaires chargées du budget et des finances ne sont en effet pas considérées comme de simples commissions de « contrôle ». La commission permanente des finances (Finanskomiteen) du Parlement norvégien, par exemple, n'est pas envisagée comme une commission de contrôle, mais au contraire comme une commission dotée d'un pouvoir décisionnel considérable. Elle est donc traditionnellement présidée par un parlementaire membre d'un parti du gouvernement, contrairement à la commission permanente de contrôle (Kontrollkomiteen), habituellement présidée par l'opposition en vertu d'un usage tacite.

89. Si l'on procède à une analyse comparative des dispositions nationales relatives à la protection juridique des intérêts de l'opposition et des minorités parlementaires, on constate que celles-ci revêtent diverses formes et se situent à tous les niveaux de la hiérarchie des normes :

- la Constitution
- la loi
- le Règlement du Parlement
- une coutume ou un usage tacite

90. Comme nous l'avons souligné, on peut considérer qu'un certain nombre de dispositions habituellement présentes dans les Constitutions nationales protègent indirectement le rôle de l'opposition politique en général et de l'opposition parlementaire en particulier. Cela vaut à la fois pour les droits fondamentaux et pour les dispositions relatives aux rouages et aux procédures de l'État, que la majorité est tenue de respecter même si elle préférerait n'en rien faire. La quasi-totalité des Constitutions comportent également des dispositions applicables aux modifications constitutionnelles, qui exigent un vote parlementaire à la majorité qualifiée et octroient par conséquent à la minorité (l'opposition) un droit de veto.

91. Les dispositions qui règlent plus explicitement les droits de l'opposition ou des minorités parlementaires ne sont pas si fréquentes dans les Constitutions nationales, bien que celles-ci en comportent habituellement. Leur existence dépend avant tout du degré de précision de la Constitution et notamment de la mesure dans laquelle la procédure parlementaire est réglée par la Constitution. La plupart des dispositions constitutionnelles se contentent de définir les éléments les plus essentiels de la vie parlementaire et laissent à une loi spéciale relative au Parlement, ou plus souvent au Règlement adopté par le Parlement lui-même, le soin d'en préciser les détails. Cela signifie que la plupart des questions relatives aux droits de l'opposition ne sont en principe pas consacrées par la Constitution.

92. La question de l'immunité parlementaire des députés, que nous aborderons plus loin dans la partie 5.6, est réglée à l'échelon constitutionnel dans la plupart des pays européens. Quant aux autres dispositions relatives aux droits de l'opposition et de la minorité, elles semblent varier considérablement d'une Constitution nationale à une autre. Certaines Constitutions accordent par exemple aux parlementaires un droit d'interpellation⁴², mais ce point est régi par le Règlement dans la majorité des pays. Seules quelques Constitutions mentionnent expressément la notion d'« opposition » en tant que telle⁴³. Le principe de la représentation proportionnelle dans la procédure parlementaire est protégé par quelques Constitutions, comme la Constitution danoise dans son article 52, mais il est le plus souvent énoncé uniquement dans le Règlement, si tant est qu'il le soit.

93. Il semble que la loi ordinaire soit rarement utilisée pour régler la situation de l'opposition et des minorités parlementaires. Certains pays disposent cependant d'une loi spéciale relative au Parlement, comme « l'ex-République yougoslave de Macédoine », qui peut intégrer, dans une

⁴² Par exemple les Constitutions arménienne (article 80), autrichienne (article 52.3), chypriote (article 73), finlandaise (article 37) et ukrainienne (article 134).

⁴³ La Constitution portugaise est au nombre de celles-là ; son article 114 indique que « le droit d'opposition démocratique des minorités est reconnu aux conditions fixées par la présente Constitution et par la loi ». L'article 51.1 de la Constitution française précise que « le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires ». La récente réforme de 2008 de la Constitution française, qui visait notamment à renforcer les pouvoirs du Parlement, a également inséré à l'article 48.3 une dispositions en vertu de laquelle un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires.

certaine mesure, les droits de l'opposition et des minorités. Il existe au Portugal une loi spéciale sur l'opposition en tant que telle⁴⁴.

94. La plupart des dispositions qui régissent les droits de l'opposition et des minorités parlementaires figurent dans le Règlement des parlements nationaux. C'est là une situation bien naturelle, qui traduit l'autonomie procédurale du Parlement, principe fondamental admis par la majorité des systèmes constitutionnels. L'inconvénient, du point de vue de la minorité, est que ce règlement est d'ordinaire adopté à la majorité simple et peut par conséquent être modifié de même, ce qui assure une faible protection formelle aux intérêts des minorités.

95. Ce n'est cependant pas systématique. Dans certains pays, la Constitution ordonne que le Règlement du Parlement soit adopté à la majorité qualifiée. C'est par exemple le cas de l'Autriche, où, en vertu de l'article 30 de la Constitution, « la loi fédérale relative au règlement intérieur permanent du Conseil national peut uniquement être adoptée en présence de la moitié des députés et à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés ». Selon l'article 8, alinéa 6, de la Constitution suédoise, le Règlement du Parlement (*Riksdagsordningen*) peut uniquement être modifié, soit conformément à la procédure applicable aux modifications constitutionnelles, soit à la majorité des trois quarts des parlementaires⁴⁵.

96. La Commission est d'avis que le Règlement du Parlement devrait de préférence être régi de telle sorte qu'il soit difficile d'écarter à la majorité simple les intérêts légitimes des groupes politiques minoritaires.

97. Dans la plupart des parlements, le Règlement écrit est complété par des normes et des usages tacites. Ils représentent parfois une grande part des normes procédurales, comme c'est le cas des « us et coutumes » du Parlement britannique, dont plusieurs sont rédigés sous forme de « règlement intérieur permanent »⁴⁶. Même en cas d'adoption par un Parlement d'un règlement détaillé, ce dernier est souvent complété, voire modifié par une coutume tacite, qui peut avoir une grande importance pour la situation réelle des minorités parlementaires. Les parlements parvenus à une certaine maturité démocratique ont ceci de commun que les intérêts de l'opposition et des groupes minoritaires sont souvent bien mieux respectés du fait de la coutume et de l'usage qu'en raison du contenu de dispositions formelles, comme le soulignent March et Olsen :

« Au-delà des dispositions spécifiques, la démocratie suppose que l'autorité légitime respecte une éthique de retenue volontaire, survivance résiduelle d'un principe d'humilité démocratique. [...] Les majorités cèdent volontiers aux minorités dans certains cas. Elles ne sont pas censées tirer parti ou ne tirent pas réellement parti de tous les avantages que leur offrent les dispositions en vigueur⁴⁷ ».

98. Le fait que les intérêts de l'opposition et des minorités parlementaires soient formellement protégées par les dispositions du Règlement ne signifie pas automatiquement que l'opposition aura la possibilité de recourir à un contrôle juridictionnel en cas de litige. Il n'existe, dans bien des pays, aucun moyen procédural d'obtenir un règlement juridictionnel des litiges portant sur

⁴⁴ Loi n°24/98 du 26 mai 1998.

⁴⁵ On trouve une autre variante au Danemark et en Norvège, où les règlements sont adoptés par les parlements à la majorité simple, mais avec des dispositions qui précisent qu'il ne peut être dérogé à un point particulier du règlement, sauf par un vote à la majorité qualifiée (3/4 des parlementaires au Danemark, 2/3 en Norvège). En d'autres termes, la majorité parlementaire est à tout moment libre de modifier le règlement dans son ensemble, mais ne peut y déroger sur des points précis. Il n'est pas précisément logique que la majorité s'impose ce type de contrainte, mais le système fonctionne assez bien en pratique et offre un degré élevé de protection réelle des intérêts de l'opposition et des minorités.

⁴⁶ On peut en trouver un certain nombre sur <http://www.parliament.uk/about/how/role/customs.cfm>

⁴⁷ Cf. March et Olsen, *Democratic Governance* (1995) p. 127.

l'interprétation et l'application du Règlement du Parlement ; cette possibilité serait d'ailleurs par principe jugée contraire à l'indépendance procédurale et à l'autonomie du Parlement.

99. D'autres systèmes constitutionnels prévoient une voie de recours. La Constitution allemande comporte, dans son article 93.1, une procédure spéciale de recours devant le Tribunal constitutionnel fédéral, intitulée « *Organstreitverfahren* ». L'article 148 de la constitution turque permet un contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des dispositions de la procédure parlementaire (règlement intérieur permanent). En France, le Conseil constitutionnel s'est prononcé à plusieurs reprises sur les dispositions de la procédure des deux assemblées du Parlement⁴⁸. De même, la Cour constitutionnelle hongroise a vérifié en 2006 la constitutionnalité des dispositions relatives à la durée des séances et au temps de parole des parlementaires. Deux juges ont exprimé à cette occasion une opinion dissidente contraire à celle de la majorité, qui soulignait que les dispositions du règlement intérieur permanent relatives au droit de prendre la parole n'assuraient pas une protection suffisante des minorités⁴⁹.

100. Il n'existe aucun modèle européen commun de réglementation des droits de l'opposition et des minorités parlementaires et la Commission de Venise ne juge pas nécessaire ni utile de chercher à en établir un. La Commission souhaite toutefois souligner que, si l'on y regarde de plus près, la plupart des Constitutions nationales protègent implicitement et indirectement l'opposition bien mieux qu'on ne pourrait le croire au premier abord. La Commission estime en outre que le plus important n'est pas la forme que prend cette protection, mais le fait que les conditions juridiques essentielles à l'existence d'une opposition parlementaire effective soient protégées de telle sorte qu'elles ne puissent être ignorées ou écartées, sur un coup de tête, à la majorité simple.

5. Dispositions régissant l'opposition ou les minorités parlementaires

5.1 Introduction

101. La présente étude a jusqu'ici principalement examiné les aspects juridiques et techniques de la réglementation du rôle de l'opposition parlementaire – de manière directe ou indirecte, en utilisant différents types de sujets juridiques et divers degrés de la hiérarchie des normes. Or, une autre question se pose, plus matérielle celle-là : quels sont les droits et compétences essentiels de l'opposition et des minorités qui sont ou devraient être juridiquement garantis ?

102. Le premier principe de toute démocratie parlementaire est que les décisions se prennent à la majorité des voix. Il convient toutefois que la minorité ait systématiquement la possibilité d'y prendre part. La plupart des dispositions relatives à l'opposition et aux minorités parlementaires sont par conséquent de nature procédurale. Parfois, les minorités ont pourtant plus qu'un simple droit de participation et il arrive même qu'elles aient la compétence d'adopter des décisions essentielles, ou tout au moins d'influer sur elles.

103. La doctrine fait parfois une distinction entre pouvoir positif et pouvoir négatif. Le pouvoir positif d'adopter des décisions devrait, dans une démocratie, appartenir à la majorité élue. Mais la minorité (opposition) peut se voir conférer, dans une certaine mesure, un *pouvoir négatif* d'examiner, de contrôler, de retarder, voire de bloquer l'exercice du pouvoir de la majorité. La notion de « pouvoir négatif » est un outil utile pour comprendre comment les intérêts de l'opposition et des minorités peuvent ou devraient être réglementés.

⁴⁸ Voir CODICES 2006-2-005, CODICES 1990-S-001, CODICES 1995-3-010.

⁴⁹ Pour le résumé et le texte intégral de la décision, voir CODIDES, HUN-2006-1-001.

104. Il n'est guère facile de trouver le juste équilibre entre la prééminence de la majorité démocratique et le respect des droits et intérêts légitimes de l'opposition et des minorités – ainsi qu'entre pouvoir positif et pouvoir négatif – qui repose dans une large mesure sur la culture politique et constitutionnelle nationale. Il n'existe pas de formule unique et générale, encore moins de norme européenne commune précise. Mais on retrouve un ensemble de points communs. À y regarder de plus près en effet, il semble que la plupart des systèmes parlementaires européens comportent certaines catégories essentielles de dispositions dans lesquelles figurent les droits particuliers de l'opposition ou des minorités :

- les dispositions qui garantissent la participation des minorités à la procédure parlementaire (5.2)
- les dispositions qui confèrent à une minorité des droits spéciaux de contrôle et d'examen de la politique gouvernementale (5.3)
- les dispositions qui confèrent à une minorité un droit de blocage ou de report des décisions de la majorité (5.4)
- les dispositions qui confèrent à une minorité le droit de demander le contrôle de la constitutionnalité des lois (5.5)

105. Ces dispositions reconnaissent à l'opposition et aux minorités parlementaires des droits et des compétences. À cela s'ajoutent les dispositions qui protègent les partis et les parlementaires de l'opposition contre toute forme de persécution et d'abus (5.6).

5.2 La participation à la procédure parlementaire

106. L'idée première d'un Parlement est celle d'une assemblée représentative, censée refléter des opinions différentes et discuter : le mot même de « parlement » signifie en français discussion. Bien que la prise de décision à la majorité en soit un principe fondamental, cette majorité ne constitue pas à elle seul le Parlement. En tant qu'institution, le Parlement se compose de l'ensemble des députés, qui ont tous le droit et le devoir de prendre part à la procédure parlementaire, qu'ils appartiennent à la majorité ou à la minorité. Il n'est dès lors guère surprenant que la plupart des dispositions relatives aux parlementaires, aux groupes parlementaires, aux minorités qualifiées et (plus rarement) à « l'opposition » concernent les questions de *procédure*, qui garantissent les droits de *participation*, et non de décision, des minorités.

107. Cette situation peut se résumer comme suit : « la procédure parlementaire repose sur le principe selon lequel il importe que la minorité s'exprime et que la majorité décide »⁵⁰. Il importe que la minorité s'exprime, dans le sens où elle devrait avoir le droit de participer à la procédure, aux travaux des commissions et au débat. Mais lorsque le vote a lieu, ce n'est pas la minorité qui l'emporte. Le débat aura éventuellement permis d'améliorer l'issue du vote et, quand ce ne serait pas le cas, la participation de l'opposition aura au moins accru la publicité et la transparence du processus politique, tout en renforçant sa légitimité et l'obligation de rendre des comptes.

108. Il importe également que la minorité ait son mot à dire dans la fixation de l'ordre du jour, c'est-à-dire dans le choix des points à débattre, de la date des débats, de la durée des débats et d'autres éléments encore. La fixation de l'ordre du jour par la seule majorité, qui autoriserait uniquement les débats qui lui conviennent et qui reporterait ou entraverait les autres, ne garantirait en effet pas le caractère effectif et légitime de la démocratie parlementaire.

109. Il existe, dans la plupart des parlements nationaux, de nombreuses dispositions du Règlement qui garantissent la participation à la procédure de chaque parlementaire, des groupes parlementaires, des minorités qualifiées ou de « l'opposition » en tant que telle.

⁵⁰ Cf. Philip Laundy, *Parliaments in the Modern World* (1989) p. 95.

110. L'égalité des parlementaires représente un principe fondamental de la procédure parlementaire, certes rarement énoncé expressément par les Constitutions nationales, mais qui ressort néanmoins souvent de leur interprétation. Comme nous l'avons dit, le Parlement est une institution composée de parlementaires élus, dont la principale entité juridique est le parlementaire et qui repose sur l'idée que chacun d'eux devrait avoir les mêmes droits et obligations, indépendamment de son appartenance au parti au pouvoir ou à l'opposition.

111. Ce principe d'égalité est proclamé par la Résolution 1601 (2008) de l'Assemblée parlementaire : « L'égalité de traitement des parlementaires, 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 ». La Commission de Venise, quant à elle, a également rappelé dans son Code de bonne conduite en matière de partis politiques la nécessité de respecter le principe de l'égalité⁵¹.

112. En droit de l'Union européenne, le principe de l'égalité des membres du Parlement européen a été reconnu sur le plan judiciaire par le Tribunal de première instance, qui a conclu en 2001 que « ce principe ne saurait admettre que des députés, qui ont été démocratiquement investis d'un mandat parlementaire, voient les conditions d'exercice de ce mandat, du fait de leur non-appartenance à un groupe politique, affectées dans une mesure qui excède ce qui est nécessaire à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis par le Parlement à travers sa structuration en groupes politiques »⁵².

113. La limitation du principe d'égalité des parlementaires est admissible par souci d'efficacité, car il serait bien souvent impossible d'adopter des décisions au sein d'une assemblée dont tous les membres sont titulaires d'un droit égal de participation procédurale. Le principe de l'égalité des parlementaires est par conséquent habituellement complété par un principe de représentation et de participation proportionnelles par groupes parlementaires.

114. Plusieurs questions ayant trait à des droits plus concrets et plus précis de participation à la procédure, qui correspondent aux nombreuses fonctions et procédures d'un Parlement moderne, méritent notre attention. La Résolution 1601 (2008) en est la traduction ; l'Assemblée parlementaire y énumère une liste complète et détaillée des droits procéduraux qu'il convient de garantir aux membres de l'opposition. Ces principaux droits sont les suivants :

- participation à la fonction de « surveillance, vérification et contrôle », grâce à un certain nombre de droits procéduraux précisés (2.2.1 à 2.2.9)
- participation à l'organisation des travaux législatifs (2.3.1 et 2.3.2)
- participation à la procédure législative (2.4.1 à 2.4.4)
- participation aux travaux des commissions parlementaires (2.5.1 à 2.5.5)
- participation aux décisions politiques (2.6)
- participation au contrôle de la constitutionnalité des lois (2.7)

115. La Commission de Venise se félicite de ce que l'Assemblée parlementaire ait établi cette liste de droits procéduraux essentiels à une prise de décision parlementaire démocratique et

⁵¹ Cf. paragraphe 51 : « Les principes généraux énoncés par ce Code s'appliquent quand le parti est au pouvoir comme quand il fait partie de l'opposition ». Cette idée est développée dans le rapport explicatif : « Afin de préserver le pluralisme politique, en tant qu'élément nécessaire au bon fonctionnement d'une démocratie représentative, le principe constitutionnel de l'égalité impose des obligations à la fois aux Etats et aux partis politiques. Parmi ces dernières, le principe d'égalité impose aux partis sortants de ne pas abuser ni profiter de l'exercice du pouvoir pour créer des conditions discriminatoires à l'encontre des autres forces politiques, mais de respecter au contraire l'égalité dans la concurrence entre les partis ».

⁵² Arrêt du Tribunal de première instance du 2 octobre 2001, Martínez et De Gaulle c. Parlement européen, affaire T-222/99, T-327/99 et T-329/99, paragraphe 202.

légitime, tout en rappelant que les parlements nationaux des États membres du Conseil de l'Europe devraient les mettre en œuvre.

5.3 Le droit de contrôle et d'examen parlementaires de l'exécutif

116. Le contrôle et l'examen de l'action du gouvernement et de l'administration (c'est-à-dire de l'exécutif) représentent l'une des premières fonctions essentielles de la quasi-totalité des parlements, en dehors de l'adoption des textes de loi et du budget ; on parle aussi parfois à leur propos de surveillance, enquête ou contrôle parlementaire⁵³.

117. Pour la doctrine constitutionnelle, cette surveillance est effectuée par le Parlement en temps qu'institution. Dans les faits, cette fonction relève avant tout de l'opposition, qui garantit ainsi le principe de séparation des pouvoirs inhérent à la doctrine constitutionnelle. Les véritables adversaires ne sont en effet pas le Parlement d'un côté et le gouvernement de l'autre, mais l'opposition et le ou les partis au pouvoir. Cette surveillance prend parfois place dans une atmosphère parlementaire consensuelle, mais elle s'inscrit le plus souvent dans le cadre d'une controverse politique, où l'opposition attaque le gouvernement, tandis que les ministres et les parlementaires favorables au gouvernement le défendent. Lorsque le contrôle parlementaire met en lumière des fautes et des défaillances, il arrive que les ministres en soient tenus responsables, ce qui en est l'aboutissement le plus spectaculaire, ou que le Parlement cherche à porter remède à cette situation en adoptant un nouveau texte de loi, en modifiant le budget ou par d'autres moyens. La surveillance exercée par l'opposition relève bien souvent de l'intérêt général ; les médias en assurent la couverture et la complètent.

118. L'existence d'une surveillance effective suppose que le Parlement ait le pouvoir et la compétence de s'informer sur les actions du gouvernement et de l'administration, en demandant que des informations et des documents lui soient communiqués, en procédant à des auditions, en créant des commissions d'enquête et en agissant de diverses autres manières. La plupart des parlements possèdent des commissions permanentes spéciales de surveillance et de contrôle, tandis que, dans de nombreux pays, des institutions de contrôle externes rendent directement compte de leurs activités au Parlement, comme les médiateurs parlementaires ou les commissaires aux comptes, notamment⁵⁴. Au Royaume-Uni, les

⁵³ Bien que cette fonction essentielle soit courante dans l'ensemble des parlements démocratiques, la terminologie employée varie. Certains parlements, comme les parlements scandinaves, retiennent la notion de « contrôle parlementaire », mais dans un sens plus étroit que celui qui lui est habituellement donné, c'est-à-dire qui se limite uniquement ou principalement à une surveillance et à une information a posteriori (et non à une influence exercée au préalable). Le Congrès américain parle de « surveillance » (ou de « surveillance exercée par le Congrès »), qui correspond au terme généralement employé par la littérature internationale consacrée à cette question, ou parfois de « surveillance législative ». Au Royaume-Uni, cette même fonction est englobée, au moins en partie, par la notion « d'examen » parlementaire. Le terme « contrôle parlementaire » peut être utilisé de diverses manières (passer en revue, exercer un droit de regard, examiner, débattre, approuver, contester, censurer, influencer), cf. Gregory "Parliamentary Control and the Use of English", *Parliamentary Affairs* 1990 p. 75. La fonction de « contrôle » parlementaire est étroitement liée aux notions de responsabilité ministérielle et d'obligation de rendre des comptes.

⁵⁴ L'invention suédoise d'un « médiateur » chargé de traiter les plaintes déposées à l'encontre de l'administration a été reprise à une époque récente par la plupart des pays européens et l'Union européenne ; il s'agit le plus souvent d'une institution parlementaire, qui rend compte directement au Parlement. La vérification des comptes du gouvernement et de l'administration est sujette à diverses traditions en Europe ; certains pays disposent d'une « Cour des comptes » spéciale et d'autres d'un « commissaire général aux comptes », qui se rattache d'un point de vue constitutionnel au pouvoir législatif ou à l'exécutif. Mais, dans bien des pays, l'instance chargée de la vérification des comptes est directement ou indirectement rattachée au Parlement, auquel elle rend directement compte, et fait partie intégrante du dispositif de surveillance parlementaire. En pareil cas, l'étendue de la dépendance ou de l'indépendance de l'instance de vérification vis-à-vis de la majorité parlementaire peut revêtir une importance primordiale, tout comme l'étendue de la faculté reconnue à une minorité parlementaire de demander à cette instance ou de la charger d'ouvrir une enquête sur une affaire précise. Certains pays sont également dotés d'instances parlementaires externes chargées de la surveillance des services secrets, tandis que d'autres réservent cette tâche à l'exécutif et/ou au Parlement lui-même, par l'intermédiaire de ses commissions spéciales.

ministres du gouvernement sont régulièrement soumis à des « questions orales », au même titre que le Premier ministre. Il existe par ailleurs des commissions parlementaires chargées de l'examen à la fois des questions générales, comme les droits de l'homme, et des travaux des principaux ministères. Chacune de ces commissions est d'ordinaire présidée par un membre de l'opposition.

119. La difficulté et le paradoxe de la surveillance parlementaire tiennent au fait que le gouvernement peut habituellement compter sur le soutien de la majorité des membres de l'institution même qui, en vertu de la Constitution, est censée le contrôler et lui demander des comptes. Or, cette majorité est souvent peu ou aucunement soucieuse de mettre en lumière des affaires politiques controversées et sensibles. C'est la raison pour laquelle on estime généralement que les droits de l'opposition et des minorités revêtent une importance particulière au regard de cette fonction de surveillance (surveillance et contrôle a posteriori).

120. L'un des éléments essentiels de cette fonction est, dans la plupart des parlements, le droit reconnu à tout parlementaire d'interpeller les ministres, de déposer des propositions et de formuler des critiques. Il s'agit là, cependant, d'une forme de contrôle de faible intensité. Certes, dans la mesure où cette surveillance s'effectue dans le cadre de procédures établies qui ne peuvent être contournées par la majorité, un certain degré de contrôle est garanti. Le fait, par exemple, qu'une procédure impose au gouvernement de rendre compte de certaines questions au Parlement ou soumet les rapports du commissaire général aux comptes et du médiateur à un examen parlementaire, donne à l'opposition l'occasion de souligner les fautes et les défaillances du gouvernement sans que la majorité puisse aisément l'en empêcher. Dans une société empreinte d'un esprit de transparence, il peut également s'avérer difficile pour la faction majoritaire au pouvoir, sur le plan politique, de rejeter les demandes d'ouverture d'une enquête parlementaire sur des questions qui sont de notoriété publique, encore que cela dépende de la culture politique et du pouvoir des médias indépendants.

121. La surveillance parlementaire plus intensive d'affaires précises se heurte toutefois, dans la plupart des parlements, à une difficulté : l'ouverture d'une enquête, la demande d'information, la demande de tenue d'un débat et d'autres mesures importantes sont soumises à l'adoption d'une décision à la majorité, ce qui suppose en pratique d'obtenir l'accord de la faction au pouvoir.

122. C'est la raison pour laquelle certains systèmes politiques reconnaissent à l'opposition parlementaire, en général sous la forme d'une minorité qualifiée particulière, non seulement l'exercice de droits de participation à la procédure, mais également la compétence juridique d'adopter la décision d'ouvrir une enquête, de demander des informations, de créer des commissions spéciales et de prendre d'autres mesures encore. Il ne s'agit pas là d'une tradition classique en Europe. Bon nombre de parlements sont dépourvus de tels instruments et, lorsqu'ils en disposent, les réglementent différemment. Il existe néanmoins quelques exemples notables. L'un des plus anciens et des plus connus est l'article 44 de la Constitution allemande, qui permet à un quart des députés du Bundestag de demander la formation d'une commission d'enquête⁵⁵. L'article 115 de la Constitution finlandaise, qui confère à dix parlementaires le droit

⁵⁵ Cf. l'article 44 (1) : « Le Bundestag a le droit et, à la demande d'un quart de ses membres, l'obligation de constituer une commission d'enquête chargée de recueillir les preuves nécessaires en audience publique ». L'article 226 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (anciennement article 193 TCE) comporte une disposition apparemment similaire à propos du Parlement européen : « Dans le cadre de l'accomplissement de ses missions, le Parlement européen peut, à la demande d'un quart des membres qui le composent, constituer une commission temporaire d'enquête pour examiner, sans préjudice des attributions conférées par le présent traité à d'autres institutions ou organes, les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit de l'Union [...] ». Il existe toutefois une différence capitale entre ces deux dispositions : la demande formulée par un quart des membres du Parlement européen n'oblige pas ce dernier à ouvrir une enquête, puisqu'il lui appartient d'en prendre la décision en plénière, par un vote à la majorité ordinaire. En d'autres termes, contrairement à l'article 44 de la Constitution allemande, l'article 226 TFUE n'est pas conçu pour conférer des droits à la minorité.

de demander à la commission constitutionnelle d'ouvrir une enquête sur les actes commis par un ministre, ainsi que la récente réforme du Règlement du Parlement norvégien, qui permet à un tiers des membres de la commission de contrôle de la constitutionnalité d'ouvrir une enquête et de demander la tenue d'un débat, en offrent d'autres illustrations. En vertu de l'article 76 de la Constitution de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », vingt parlementaires sur 120 peuvent proposer la création d'une commission d'enquête.

123. Dans sa Résolution 1601(2008), l'Assemblée parlementaire s'est inspirée des systèmes qui attribuent une compétence de surveillance spéciale aux minorités parlementaires et recommande de conférer à une minorité qualifiée d'un quart des parlementaires la compétence juridique de demander la prise des mesures suivantes :

- la convocation d'une séance plénière (2.2.5)
- la tenue d'un débat sur une question précise (2.2.7)
- la constitution « d'une commission d'enquête ou d'une mission parlementaire d'information, et [la faculté] d'en être membres » (2.2.8)
- la convocation d'une session extraordinaire (2.3.2)
- la tenue d'auditions parlementaires en commission (2.5.4)

124. La Commission de Venise est en principe favorable à l'idée de conférer à une minorité qualifiée de parlementaires des pouvoirs d'enquête spéciaux, eu égard à la fonction de surveillance du Parlement. Parallèlement, il convient de souligner qu'il n'existe aucune tradition européenne commune dans ce domaine, que ces dispositions demeurent relativement rares et que le seuil d'un quart des parlementaires recommandé par l'Assemblée serait considéré dans la plupart des systèmes politiques comme plutôt bas. La portée et le contenu exacts de ces dispositions doivent être soigneusement adaptés à la tradition et à la situation constitutionnelles et politiques de chaque pays.

5.4 Le droit de blocage ou de report des décisions prises à la majorité

125. Il existe un autre droit de l'opposition ou de la minorité, dont la portée est peut-être la plus étendue : le droit de blocage ou de report de certaines décisions particulièrement importantes prises à la majorité. C'est là l'illustration suprême de ce « pouvoir négatif » – garantie accordée non seulement aux groupes minoritaires du Parlement, mais également aux intérêts et aux groupes qu'ils représentent – conçu comme une protection contre ce qu'on appelle parfois la « tyrannie de la majorité ».

126. Le plus élémentaire et le plus répandu de ces droits est la compétence attribuée à une minorité parlementaire de bloquer la modification de la Constitution. Tous les pays européens soumettent la réforme de la Constitution à des exigences particulières, dont la plus courante est son adoption par un vote à la majorité qualifiée du Parlement. Dans son « Rapport sur l'amendement constitutionnel » de 2009, la Commission de Venise a examiné les dispositions constitutionnelles en la matière de l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe et a constaté que l'obligation la plus fréquente était celle d'une majorité des 2/3 du Parlement, bien que l'on trouve également celle des 3/5, 3/4, 4/5 et 5/6⁵⁶. La Commission de Venise a notamment conclu, après avoir procédé à une évaluation de ces dispositions, que :

⁵⁶ Cf. « Rapport sur l'amendement constitutionnel » adopté en décembre 2009, CDL-AD(2010)001. L'exigence de la majorité qualifiée du Parlement est généralement complétée par un ou plusieurs obstacles supplémentaires, comme un délai particulier ou un référendum populaire. La Commission de Venise a précisé au paragraphe 241 de ses conclusions finales qu'une « procédure de modification satisfaisante de la Constitution prévoit normalement (i) une adoption à la majorité qualifiée du Parlement, qui ne doit pas être trop rigide, et (ii) un certain délai, qui garantit l'existence d'une période de débat et d'un temps de réflexion ».

94. Le but premier et la principale conséquence de l'obligation de *majorité qualifiée* est de (i) garantir l'existence d'un vaste consensus politique (et par là même de renforcer la légitimité et la durabilité de la modification constitutionnelle) et de (ii) défendre les intérêts et les droits de l'opposition et des minorités politiques. Cette obligation confère en effet à une minorité (d'une certaine importance) un droit de veto sur la modification de la Constitution.

127. Les dispositions qui prévoient l'adoption des modifications constitutionnelles à la majorité qualifiée servent en général à protéger les intérêts de l'opposition parlementaire (et lui permettent également de peser dans les négociations engagées sur d'autres sujets), tant que le ou les partis au pouvoir ne disposent pas de la majorité écrasante qui leur permettrait d'adopter eux-mêmes ces amendements. Elles s'inscrivent en somme dans cette protection élargie et plus implicite des intérêts des minorités politiques.

128. Outre la modification de la Constitution, certaines dispositions constitutionnelles imposent une majorité qualifiée pour l'adoption d'autres décisions parlementaires qui revêtent une importance particulière. L'exigence de majorité qualifiée, évoquée plus haut, prévue par certains parlements pour la modification de leur Règlement en offre un exemple. Citons également l'adoption à la majorité qualifiée des décisions de transfert de la souveraineté nationale au profit d'organisations internationales. C'est le cas, notamment, de l'article 93 de la Constitution norvégienne, qui soumet ces décisions à un vote à la majorité des 3/4 des parlementaires, et de l'article 20 de la Constitution danoise, qui impose un vote à la majorité des 5/6 du Parlement ou un référendum populaire (soumis à des conditions strictes). Les Constitutions lettone, polonaise et slovène prévoient également une majorité des 2/3⁵⁷.

129. Certaines dispositions constitutionnelles accordent à une minorité qualifiée non pas un droit de blocage, mais un droit de *report* des décisions majoritaires. C'est le cas, par exemple, de l'article 41 (3) de la Constitution danoise, qui permet à une minorité qualifiée des 2/5 de demander le report jusqu'à 12 jours du troisième et dernier débat consacré à un projet de loi, afin de donner à l'opposition le temps d'engager un débat public. L'article 42 de la même Constitution est plus radical, puisqu'il confère à une minorité qualifiée d'un tiers des députés le droit de demander qu'une loi adoptée par le Parlement soit soumise à un référendum public pour pouvoir être promulguée. Cette compétence a été utilisée une seule fois, en 1963, mais elle semble conserver un certain poids politique. L'article 12 du chapitre 2 de la Constitution suédoise offre un troisième exemple : une minorité qualifiée de plus de 1/6 des parlementaires présents et votants peut, à certaines exceptions près, imposer un sursis de 12 mois pour l'adoption d'un projet de loi touchant aux droits et libertés fondamentaux traités au chapitre 2.

130. La Commission de Venise conclut que les obligations de majorité qualifiée (et les droits de la minorité qualifiée correspondante) doivent être considérées comme un outil utile pour l'adoption de certaines décisions parlementaires essentielles, notamment la modification d'une Constitution ; en dehors de ces cas-là, il convient d'y recourir avec prudence, de manière à ne pas déroger au principe fondamental de la prééminence légitime de la majorité⁵⁸.

⁵⁷ Voir l'article 90 de la Constitution lettone, l'article 68 de la Constitution polonaise et l'article 3a de la Constitution slovène.

⁵⁸ Le droit de veto accordé à chaque noble polonais membre de l'assemblée nationale (le Sejm) aux XVIIe et XVIIIe siècles offre un exemple historique tristement célèbre de droit de veto de la minorité. Il a en effet créé d'énormes difficultés politiques et a plus tard donné naissance à l'expression « Parlement polonais » (en suédois et en norvégien *Polsk riksdag*, en danois *Polsk rigsdag*, en allemand *Polnischer Reichstag*), employée pour désigner une assemblée incapable de prendre de véritables décisions.

5.5 Le contrôle de la constitutionnalité des lois et des autres actes du Parlement

131. Les dispositions relatives au contrôle de la constitutionnalité des lois et des autres actes du Parlement varient d'un État membre du Conseil de l'Europe à l'autre, notamment pour ce qui est du moment où ce contrôle s'effectue (avant ou après l'adoption du texte), des instances qui peuvent en demander l'exercice, des instances qui procèdent à ce contrôle, des critères et de l'étendue du contrôle, ainsi que pour un certain nombre d'autres facteurs⁵⁹.

132. Il existe néanmoins un modèle largement répandu en Europe, qui permet à une minorité parlementaire de demander le contrôle de la constitutionnalité des lois, soit avant, soit après l'adoption, en général par une saisine de la Cour constitutionnelle⁶⁰. Cette compétence donne à l'opposition, dès lors qu'elle atteint une certaine importance numérique, la possibilité de renvoyer les textes de loi et les autres actes du Parlement devant une instance judiciaire indépendante. Une telle compétence peut, en soi, conférer à la minorité un certain pouvoir de levier et ralentir l'adoption ou la promulgation d'une nouvelle loi par la majorité. Son éventuelle capacité de blocage du texte dépend du contenu de la loi, de la rigidité de la Constitution, ainsi que de la volonté, de la composition et des habitudes de la Cour constitutionnelle.

133. La minorité qualifiée imposée pour demander le contrôle de la constitutionnalité des lois est variable. Elle est fixée dans certains parlements à 1/3 (Autriche, Slovénie), à 1/4 (Allemagne)⁶¹ ou même à 1/5 des membres (Albanie, Bulgarie, Lituanie, Slovaquie et Turquie). D'autres parlements définissent un nombre précis de parlementaires, comme en France (60 députés ou 60 sénateurs), en Pologne (50 députés ou 30 sénateurs) ou en Espagne (50 députés ou 60 sénateurs).

134. Dans certains pays, l'opposition demande traditionnellement le contrôle de la constitutionnalité d'un très grand nombre d'actes parlementaires. C'est le cas notamment de la France, où le seuil peu important de 60 députés sur 577 (ou de 60 sénateurs sur 348) a conduit les parlementaires à saisir assez souvent le Conseil constitutionnel de tout texte relativement important et controversé ; cette instance procède ainsi, dans une large mesure, à une appréciation des objections de l'opposition parlementaire.

5.6 La protection des minorités contre les persécutions et les abus

135. Le présent rapport a jusqu'ici examiné les droits et compétences positifs qui sont ou peuvent être conférés à l'opposition ou aux minorités parlementaires. L'évaluation du statut juridique de l'opposition dans un Parlement démocratique ne serait toutefois pas complète sans celle de la *protection juridique spéciale* accordée à la minorité parlementaire contre les persécutions et les abus de la majorité. Il existe, en la matière, une tradition européenne relativement classique, qui assure une protection formelle particulière :

- aux partis politiques (contre leur interdiction et leur dissolution)
- à chaque parlementaire (qui jouit d'une « immunité parlementaire »)

⁵⁹ Dans certains pays, il n'existe aucun contrôle de ce type, hormis celui qu'exerce le Parlement lui-même, comme aux Pays-Bas. Lorsque le Parlement néerlandais conclut, parfois contre l'avis du Conseil d'État, à la constitutionnalité d'un projet de loi et l'adopte, celui-ci devient sacro-saint, à moins qu'une juridiction le juge en infraction avec une obligation internationale directement applicable.

⁶⁰ En Suède, le contrôle de constitutionnalité (antérieur à l'adoption) des projets de loi est effectué par une instance spéciale, le « Conseil de la législation », à la demande d'une commission parlementaire ou d'au moins cinq de ses membres.

⁶¹ Le seuil prévu par la Constitution allemande, qui était autrefois d'un tiers des parlementaires, est passé à un quart, ce qui a renforcé les droits des minorités.

136. Ces dispositions ne sont pas réservées à l'opposition, mais concernent l'ensemble des partis politiques et des parlementaires. Certes, elles tiennent lieu avant tout de garantie accordée aux minorités contre la majorité politique au sein du gouvernement et du Parlement⁶². Ces deux séries de dispositions ont déjà été examinées en profondeur par la Commission de Venise, qui renvoie à son « Rapport sur le régime des immunités parlementaires » de 1996 et à ses « Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues » de 1999, complétées en 2009 dans un rapport consacré à l'interdiction des partis politiques en Turquie⁶³.

137. Les partis (de l'opposition) sont tout particulièrement protégés contre leur interdiction, à la fois à l'échelon européen et, bien souvent, à l'échelon national. La Cour a admis au titre de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme le caractère particulier et les fonctions démocratiques des partis politiques ; elle estime qu'il convient de leur accorder une protection spéciale et qu'ils ne peuvent être interdits qu'à titre exceptionnel et sous réserve du respect de critères stricts. Dans les lignes directrices qu'elle a consacrées à la question, la Commission de Venise a complété ce point de vue en se référant aux normes européennes ; elle a ainsi estimé que l'interdiction des partis politiques pouvait uniquement être légitime s'ils recouraient ou menaçaient de recourir à la violence. Cela vaut, bien entendu, pour tous les partis politiques, qu'ils soient représentés ou non au Parlement.

138. La protection particulière accordée à chaque parlementaire par les dispositions relatives à « l'immunité parlementaire » n'est pas réglementée, en tant que telle, à l'échelon européen⁶⁴. Elle est cependant si répandue dans les Constitutions nationales qu'elle forme une tradition parlementaire commune, qui remonte au caractère sacro-saint des fonctions représentatives de la république romaine (tribuns) et a perduré, à travers le Bill of Rights anglais de 1689 et la Révolution française, jusqu'aux parlements modernes.

139. L'immunité parlementaire dont jouissent aujourd'hui les membres du Parlement varie d'un État membre du Conseil de l'Europe à l'autre ; elle est en principe régie par les Constitutions elles-mêmes. Ces dispositions assurent à la fois la protection collective du Parlement en tant qu'institution (contre l'exécutif) et la protection individuelle de chaque parlementaire contre l'exécutif et la majorité parlementaire.

140. Le « Rapport sur le régime des immunités parlementaires » de 1996 de la Commission de Venise repose sur une analyse comparative complète de ces dispositions dans l'ensemble des pays européens⁶⁵. La Commission y recense deux principaux types d'immunités, d'ailleurs complémentaires :

- l'irresponsabilité parlementaire (liberté d'expression)
- l'inviolabilité parlementaire (immunité d'arrestation)

⁶² En 2008, le ministère public turc a entamé une procédure d'interdiction du parti AK de la majorité au pouvoir, qui a failli être acceptée, à une voix près, par la Cour constitutionnelle. En dehors de cette situation, l'histoire politique moderne des démocraties européennes n'offre aucun exemple d'un parti de la majorité parlementaire menacé d'interdiction. Seules l'opposition et les minorités ont été concernées dans les faits.

⁶³ Cf. Rapport sur le régime des immunités parlementaires, CDL-INF (96) 7, adopté en juin 1996 ; Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues, CDL-INF(2000)001, adoptées en décembre 1999 ; Avis sur les dispositions constitutionnelles et législatives relatives à l'interdiction des partis politiques en Turquie, adopté en mars 2009, CDL-AD(2009)006.

⁶⁴ Bien que l'immunité parlementaire en tant que telle ne soit pas régie ni protégée par la Convention européenne des droits de l'homme, il existe plusieurs affaires dans lesquelles la Cour européenne des droits de l'homme a été amenée à vérifier si des dispositions nationales accordant une immunité parlementaire étaient contraires aux droits fondamentaux consacrés par la Convention, notamment par l'article 6. La Cour a procédé, dans certaines de ces affaires, à une analyse comparative et a formulé des observations sur l'institution de l'immunité parlementaire nationale. Voir, notamment, les affaires A. c. Royaume-Uni ; Cordova (n°1) ; Cordova (n°2) et Tsalkitzis, C.G.I.L. et Cofferati c. Italie, n° 46967/07, arrêt du 24 février 2009, et Kart c. Turquie n° 89175/05, arrêt du 3 décembre 2009.

⁶⁵ Cf. Rapport sur le régime des immunités parlementaires, CDL-INF (96) 7, adopté en juin 1996.

141. Parmi ceux-ci, l'irresponsabilité parlementaire garantie sous forme de protection spéciale de la liberté d'expression des parlementaires est relativement uniforme et incontestée dans l'immense majorité des pays européens, malgré l'existence, de temps en temps, de débats sur l'étendue de cette irresponsabilité, notamment en cas de propos racistes. Comme l'a souligné la Commission de Venise en 1996, ces dispositions assurent non seulement une protection contre l'exécutif et le harcèlement des tiers, mais également « une garantie supplémentaire des parlementaires à l'égard de l'opinion majoritaire exprimée au sein même du Parlement ». En qualité de représentants de leurs électeurs, les parlementaires minoritaires peuvent faire entendre leur point de vue, même s'il est totalement contraire à celui de la majorité⁶⁶.

142. L'immunité accordée sous forme d'inviolabilité (contre les poursuites civiles et/ou pénales) est une question bien plus complexe et controversée ; les dispositions en la matière varient considérablement d'un pays européen à l'autre, depuis les systèmes qui prévoient une très large immunité contre toutes sortes de poursuites, jusqu'aux pays dans lesquels les parlementaires ne bénéficient pas de la moindre protection particulière. Le défi consiste ici à trouver un juste équilibre entre, d'une part, la protection des intérêts légitimes de l'opposition et, d'autre part, le respect de l'État de droit le souci de ne pas entraver inutilement le cours de la justice. Une application trop large de l'immunité d'arrestation dont jouissent les parlementaires pourrait être utilisée de manière abusive pour échapper à la justice ; plusieurs pays européens ont été confrontés à cette situation à une époque récente.

143. L'immunité parlementaire peut être un élément important de la démocratie, mais il convient parfois de la pondérer pour ne pas porter atteinte à d'autres principes fondamentaux. Cette question a été soulevée au regard de la Convention européenne des droits de l'homme dans plusieurs affaires, notamment dans l'affaire Kart c. Turquie de 2009, dans laquelle la Cour a notamment estimé que :

La Cour a déjà reconnu que le fait pour les Etats d'accorder généralement une immunité plus au moins étendue aux parlementaires constitue une pratique de longue date, qui vise les buts légitimes que sont la protection de la liberté d'expression au Parlement et le maintien de la séparation des pouvoirs législatif et judiciaire [...]. Les différentes formes que peut revêtir l'immunité parlementaire peuvent en effet servir la protection d'une démocratie politique effective, pierre angulaire du système de la Convention, dans la mesure notamment où elles tendent à protéger l'autonomie législative et l'opposition parlementaire.

144. Dans son rapport de 1996, la Commission de Venise souligne qu'« il peut être observé, pour certains pays, une tendance à la juridicisation des conditions de levée de l'immunité parlementaire ou un effort de définition de critères stables et objectifs. Cette évolution est motivée par le souci d'une application plus rigoureuse des principes de l'Etat de droit et des exigences de la sauvegarde des libertés fondamentales ».

145. La Commission de Venise souscrit en règle générale au principe fondamental qui veut qu'une protection juridique spéciale soit accordée à l'exercice des fonctions d'opposition légitime de la minorité parlementaire, sous forme à la fois d'une protection contre l'interdiction des partis et d'une immunité parlementaire garantie à chaque parlementaire. Il convient cependant qu'elle n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire à la protection des intérêts politiques légitimes de l'opposition et des minorités et qu'elle ne soit pas utilisée comme un moyen de faire obstruction à la justice.

⁶⁶ L'irresponsabilité parlementaire est absolue dans certains pays. Ailleurs, elle peut être modifiée ou levée sur décision du Parlement lui-même, mais dans ce cas soumise à une exigence de majorité qualifiée, qui contribue dans une certaine mesure à protéger l'opposition.

6. Les responsabilités de l'opposition

146. Lorsque l'on procède à l'analyse des droits et des compétences de l'opposition parlementaire, il est indispensable de se demander si ceux-ci peuvent ou devraient correspondre à certaines responsabilités et obligations particulières.

147. L'opposition politique a l'obligation fondamentale d'exercer ses fonctions dans le cadre de la loi, y compris en respectant la Constitution, le droit civil et le droit pénal classiques, ainsi que le Règlement du Parlement. Les partis de l'opposition peuvent préconiser d'apporter des modifications à la loi, mais tant que celles-ci ne sont pas adoptées ils sont tenus de respecter la loi, comme tout un chacun. Une fois son immunité parlementaire modifiée, l'opposition peut voir sa responsabilité engagée pour tout acte illicite, comme n'importe quelle autre organisation ou personne. La plupart des parlements disposent également de sanctions disciplinaires internes applicables aux groupes parlementaires et aux parlementaires qui ne respectent pas le règlement ; elles sont pertinentes pour autant qu'elles se justifient de manière légitime et soient proportionnées. Il existe dans plusieurs pays des dispositions spéciales relatives à l'interdiction des partis politiques ; la Commission de Venise a admis leur légitimité, dès lors qu'un parti politique (de l'opposition) recourt ou menace de recourir à des moyens violents et non démocratiques pour porter atteinte à un régime démocratique⁶⁷.

148. En dehors de cette obligation de respect de la loi, qui coule de source, il est difficile de constater l'existence d'obligations légales particulières faites à l'opposition. Il n'est toutefois pas rare que l'on parle de certaines « responsabilités » ou « obligations » de l'opposition, qui sont inhérentes à la notion d'opposition « loyale » et présentent un caractère politique et moral. Le principe en la matière est que l'opposition politique devrait être exercée d'une manière constructive, qui soit conforme aux fonctions légitimes de l'opposition, notamment la présentation de véritables alternatives politiques et la surveillance de l'exécutif (voir la partie 3)⁶⁸.

149. Le bon fonctionnement d'une démocratie parlementaire suppose l'existence d'un équilibre entre la majorité et la minorité, qui crée une forme d'action réciproque propice à une gouvernance efficace, démocratique et légitime. Dans ce domaine, rien ne peut être tenu pour acquis et il existe de nombreux pays, y compris en Europe, dans lesquels la situation est différente. On peut recenser deux formes principales au moins d'exercice abusif ou de dysfonctionnement du rôle de l'opposition. Soit l'opposition entrave totalement l'action effective du gouvernement et/ou du Parlement, soit elle ne propose aucune alternative à la politique menée par le gouvernement et/ou aux propositions de la majorité parlementaire et n'apparaît alors pas dans le débat politique.

150. Ces conséquences négatives ne sont d'ordinaire pas dues, pour l'essentiel, à la défaillance des dispositions légales applicables aux travaux du Parlement et au rôle de l'opposition, mais à des problèmes plus profonds qui relèvent de la culture politique d'un pays. Pour que l'opposition puisse mener une action efficace dans un système démocratique, il faut avant tout que les différentes conceptions du monde et convictions politiques qui existent au sein de la société soient représentées au Parlement. Lorsque les candidats et les partis n'ont aucun profil politique identifiable, il est difficile d'établir un dialogue constructif au sujet des différentes options politiques. Une telle situation, dans laquelle les partis se ressemblent tous,

⁶⁷ Cf. « Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues » adoptées par la Commission de Venise en décembre 1999, CDL-INF(2000)001, et « Avis sur les dispositions constitutionnelles et législatives relatives à l'interdiction des partis politiques en Turquie », adopté en mars 2009, CDL-AD(2009)006.

⁶⁸ La limite entre une attitude constructive et celle qui ne l'est pas est évidemment discutable en soi et « l'opposition résolue » d'un groupe peut aisément être perçue comme « une obstruction irresponsable » par un autre », comme le souligne Philip Laundy, cf. *Parliaments in the Modern World* (Dartmouth 1989) p. 93.

pourrait conduire, soit à une politique de confrontation, où l'opposition serait systématique à l'égard de toute mesure politique, soit à une opposition fictive qui ne proposerait aucune alternative. Il est impossible de remédier à ces difficultés simplement en réformant la loi : il convient de s'y attaquer également en traitant le mal à la racine. Néanmoins, la mise en place d'un cadre juridique satisfaisant, propice au développement et à la maturation d'une politique parlementaire n'est pas inutile et peut souvent contribuer de manière substantielle à la constitution d'une culture politique nationale fortement démocratique.

151. La Commission de Venise est d'avis qu'il existe un lien entre le fait d'accorder à l'opposition des droits formels et d'attendre, en contrepartie, un certain degré d'esprit constructif et responsable. Dans un système où la position de l'opposition parlementaire repose principalement sur les traditions et les usages politiques, ainsi que sur la retenue implicite de la majorité, la question des droits et des compétences accordées par la loi à l'opposition n'est semble-t-il pas si importante, puisque leur usage abusif par l'opposition peut être sanctionné par la majorité. Mais, dans la mesure où la loi accorde expressément des droits à l'opposition (la minorité), ceux-ci pourraient fort bien s'accompagner de certaines responsabilités morales, dépourvues de caractère juridique. Lorsque, par exemple, un quart des parlementaires peuvent demander la tenue d'un débat ou la création d'une commission parlementaire d'enquête, il importe qu'ils le fassent uniquement dans les cas importants où il existe de réelles raisons de penser que des malversations ont été commises et qu'ils n'y recourent pas pour pouvoir harceler un gouvernement majoritaire légitime et faire obstruction à son action.

152. L'idée d'une responsabilité morale et politique commune à l'ensemble des partis représentés au Parlement, qui vise à contribuer de manière constructive et loyale au processus politique, est des plus importantes dans les pays où les structures démocratiques sont relativement récentes et n'ont pas encore eu le temps de s'enraciner. Elle est tout aussi capitale dans les systèmes où des partis politiques différents contrôlent les diverses institutions de l'État, comme dans les périodes de « cohabitation » que traversent les systèmes présidentiels et semi-présidentiels, ou dans les parlements bicaméraux où chaque chambre est contrôlée par des partis différents. En pareil cas, une certaine retenue est indispensable pour garantir que l'action menée par le gouvernement dans l'intérêt national ne se heurte pas à une obstruction motivée par de basses considérations politiciennes.

153. Dans son Code de bonne conduite en matière de partis politiques de 2009, la Commission de Venise souligne que le juste équilibre qu'il convient de trouver entre les droits et responsabilités des partis de l'opposition :

53. [...] La fonction d'opposition implique des contrôles scrupuleux, des observations et vérifications des agissements et actions des autorités et fonctionnaires publics. Cependant, le principe de la bonne gouvernance suggère que les partis de l'opposition (ainsi que les partis au pouvoir) devraient s'abstenir de toute action qui puisse éroder le débat démocratique et qui puisse par conséquent compromettre la confiance des citoyens envers les responsables politiques et les partis.⁶⁹

154. La Commission de Venise précise, dans le rapport explicatif du Code, de quelle manière intégrer aux statuts des partis les bonnes pratiques d'une opposition responsable et constructive :

Les partis de l'opposition ont pour fonctions principales de contrôler et de critiquer l'action du gouvernement, toujours de manière responsable et constructive, ainsi que d'amener la majorité au pouvoir à rendre compte de son action. En effet, le peuple ne peut être souverain que s'il sait ce que fait le gouvernement, et pour

⁶⁹ Cf. CDL-AD(2009)021.

quelles raisons il le fait. Ces fonctions sont reconnues implicitement, librement acceptées et réglementées dans les statuts de certains partis qui incarnent ainsi les bonnes pratiques dans ce domaine. Par exemple, les règles internes de certains partis imposent à leur groupe parlementaire de rendre compte de son action, de sorte que le parti peut évaluer dans quelle mesure le groupe remplit son rôle de surveillance des activités du gouvernement ou de soutien à l'application du programme politique du parti lorsqu'il est aux affaires.

155. En outre, certains partis offrent d'excellents modèles de structures organisationnelles, qui pourraient promouvoir une opposition active et saine, sous la forme d'une action constante dans les divers domaines du programme politique du contre-gouvernement, qui permettrait d'entretenir le fonctionnement de l'appareil du parti et d'en faire un contre-gouvernement capable à tout instant de remplacer le gouvernement dans ses fonctions officielles. On trouve des exemples de ce type de structure en Espagne, dans les organisations sectorielles et les secrétariats du Parti socialiste des travailleurs espagnols, dans certains organes de la Gauche unie (United Left), ainsi que dans les commissions permanentes chargées de définir le programme politique du Parti des verts (Green Party) en Irlande.

156. Dans le rapport qu'ils ont remis au Forum pour l'avenir de la démocratie du Conseil de l'Europe en 2007, consacré aux « Rôle et responsabilités de l'opposition », les rapporteurs généraux soulignaient que :

10. La majorité et l'opposition ont l'une et l'autre tout intérêt à ne jamais oublier que nul ne reste éternellement dans la majorité ou dans l'opposition, et qu'une majorité passera tôt ou tard dans l'opposition, et vice versa. Par conséquent, il est dans l'intérêt de la majorité de ne pas prendre une décision sans que l'opposition n'ait eu l'opportunité d'analyser les propositions et de proposer des alternatives. Inversement, l'opposition ne devrait pas percevoir son rôle comme celui d'un simple mécanisme d'obstruction, mais devrait contribuer de manière substantielle à la prise de décision⁷⁰.

157. Cet équilibre entre droits et responsabilités transparaît également dans le dernier paragraphe de la Résolution 1601 (2008), dans lequel l'Assemblée parlementaire, après avoir exposé très précisément les droits de l'opposition, formule une brève conclusion en soulignant que :

5. 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'accroître l'efficacité du parlement dans son ensemble.

158. Au vu de ce qui précède, la Commission de Venise conclut que plus un système constitutionnel et parlementaire accorde de droits et compétences formels à l'opposition (à la minorité), plus cette même opposition a la lourde responsabilité de ne pas faire un usage abusif de ces pouvoirs, mais de s'opposer au contraire en respectant loyalement l'essentiel du système et l'idée de la prééminence d'une majorité démocratique légitime et efficace. Cette démarche ne saurait cependant être réglementée ou considérée comme une sorte de « responsabilité » formelle, car elle tient plutôt de l'obligation politique et morale.

⁷⁰ Voir les Conclusions des rapporteurs généraux (MM. Gross, Whitmore et Tarschys) de la réunion du Forum pour l'avenir de la démocratie à Stockholm/Sigtuna en juin 2007, paragraphe 10.

7. Résumé et conclusions

159. La démocratie est aujourd'hui plus solidement établie en Europe qu'elle ne l'a jamais été auparavant. Les structures et les traditions politiques démocratiques de l'Europe occidentale se sont consolidées et ont mûri après la deuxième guerre mondiale, puis se sont étendues à l'Europe centrale et orientale au cours des vingt dernières années. Politiquement parlant, l'Europe est parvenue à un stade de développement démocratique raisonnablement avancé. Juridiquement parlant, les principes démocratiques sont relativement bien protégés à la fois par les Constitutions nationales et par les systèmes juridiques communs européens, comme la Convention européenne des droits de l'homme et le droit de l'Union européenne.

160. L'institutionnalisation formelle et juridique de la démocratie s'effectue toutefois selon un processus constant, qu'il est toujours possible d'améliorer. Quant au rôle et aux fonctions de l'opposition politique en général, et de l'opposition parlementaire en particulier, ils n'ont pas encore atteint un stade d'évolution juridique comparable à celui auquel ils sont parvenus sur le plan politique. Rares sont les normes ou dispositions européennes communes qui protègent l'opposition et les minorités parlementaires en tant que telles et bon nombre de Constitutions nationales ne règlent pas réellement ces questions de manière satisfaisante.

161. La Commission de Venise conclut que la démocratie européenne est à présent parvenue à un stade où il devient judicieux et intéressant de se demander de quelle manière et par quels moyens le rôle et les fonctions de l'opposition parlementaire pourraient être mieux réglementés et protégés d'un point de vue formel. Étant donné le juste équilibre atteint entre la prééminence de la majorité démocratique et le respect des intérêts légitimes des minorités, cette institutionnalisation devrait permettre d'améliorer les procédures parlementaires et d'asseoir plus solidement le caractère démocratique des systèmes politiques nationaux.

162. Au vu de ces éléments, la Commission de Venise se félicite de la Résolution 1601 (2008) de l'Assemblée parlementaire et y souscrit ; il s'agit d'un instrument non contraignant et innovant susceptible d'inspirer et d'entraîner l'élaboration de dispositions formelles relatives aux droits et compétences de l'opposition parlementaire dans les États membres du Conseil de l'Europe.

163. La Commission de Venise se félicite également de la tendance soulignée par l'Assemblée : il semble en effet que bon nombre de pays européens montrent un surcroît d'intérêt pour le rôle et la fonction de l'opposition et des minorités parlementaires ; la Commission se tient prête à participer à ce processus si elle y est invitée.

164. La Commission de Venise estime que, bien qu'il n'existe pas et ne devrait pas exister de modèle européen unique de réglementation plus précise des droits de l'opposition et des minorités parlementaires, l'Europe peut néanmoins se targuer d'une tradition et d'une culture communes de vie parlementaire tolérante et libérale, qui laisse en principe à l'opposition une importante marge de manœuvre. Le bon fonctionnement d'un système parlementaire démocratique suppose que la majorité fasse preuve de retenue et respecte les droits et les intérêts des minorités. Il importe qu'elle ne tire pas parti de tous les avantages que lui octroie sa position, une tentation à laquelle elle ne cède d'ailleurs pas dans les systèmes parlementaires parvenus à une certaine maturité.

165. Les garanties juridiques accordées à l'opposition et aux minorités s'avèrent moins indispensables dans les parlements imprégnés d'une telle culture politique, bien souvent sujets à des usages parlementaires tacites. Dans les nouvelles démocraties dépourvues de ces traditions démocratiques, il arrive que la nécessité de ces garanties juridiques se fasse davantage sentir.

166. La Commission de Venise souhaite souligner la distinction qu'il convient de faire entre la protection juridique directe et indirecte (explicite et implicite) des intérêts de l'opposition politique et parlementaire, ainsi qu'entre une protection au sens large et une protection dans une acception plus étroite du terme. La plupart des États membres du Conseil de l'Europe comptent uniquement quelques dispositions juridiques (si tant est que ce soit le cas) qui règlent directement et expressément les droits et les intérêts de l'opposition et des minorités parlementaires. Il existe néanmoins un certain nombre de dispositions juridiques à l'échelon à la fois européen et national qui, plus largement, protègent implicitement ou indirectement les intérêts de l'opposition parlementaire. Ceux-ci se révèlent ainsi bien mieux protégés qu'on ne pourrait le croire au premier abord.

167. La protection élémentaire de l'opposition parlementaire est assurée par la Convention européenne des droits de l'homme, au travers des droits fondamentaux à des élections libres et équitables, à la liberté d'expression et d'opinion, à la liberté de réunion et grâce à un certain nombre d'autres principes fondamentaux. Ces droits sont également protégés par la Constitution dans la plupart des pays européens. Dans une certaine mesure, la protection assurée par la Constitution porte davantage sur les questions plus directement liées aux minorités parlementaires, comme l'immunité parlementaire.

168. La réglementation plus explicite et plus précise des droits de l'opposition et des minorités parlementaires concerne habituellement chaque parlementaire, les groupes politiques ou une minorité qualifiée de parlementaires. La Commission de Venise juge cette forme de réglementation en général préférable au fait de conférer des droits à « l'opposition » en tant que telle, car il s'agit d'une notion difficile, qui varie considérablement entre les partis concernés et d'une tradition nationale à l'autre.

169. La Commission de Venise considère que certaines catégories de droits de l'opposition et des minorités parlementaires sont particulièrement importantes et devraient être généralement reconnues. Il s'agit (i) des droits procéduraux de participation, (ii) des droits spéciaux de surveillance et d'examen de l'action du gouvernement, (iii) des droits de veto et de report de certaines décisions qui présentent un caractère particulièrement essentiel, (iv) du droit de demander le contrôle de la constitutionnalité d'un acte et (v) de la protection contre les persécutions et les abus.

170. Il importe que, pour chacune de ces catégories, le système constitutionnel national reconnaisse et garantisse aux minorités parlementaires un certain degré de protection juridique et effective.

171. L'existence même de la Commission de Venise repose sur l'idée que la démocratie peut et devrait être promue et protégée « par le droit ». La reconnaissance juridique de certains droits de l'opposition et des minorités parlementaires est à cet égard essentielle. Parallèlement, le bon fonctionnement d'une démocratie parlementaire est avant tout garanti par l'existence d'une tradition et d'une culture politiques empreintes de tolérance et de maturité, dans le cadre de laquelle la faction au pouvoir n'abuse pas de ses prérogatives pour supprimer l'opposition et où l'opposition, quant à elle, prend une part active et constructive au processus politique.



Strasbourg, le 15 novembre 2010

Etude n° 497/2008

CDL-AD(2010)025
Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

RAPPORT

**SUR LE RÔLE DE L'OPPOSITION
AU SEIN D'UN PARLEMENT DÉMOCRATIQUE**

**adopté par la Commission de Venise
lors de sa 84^e session plénière
(Venise, 15-16 octobre 2010)**

sur la base des observations de

**Mme Angelika NUSSBERGER (membre suppléant, Allemagne)
M. Ergun ÖZBUDUN (membre, Turquie)
M. Fredrik SEJERSTED (membre suppléant, Norvège)**

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----------|
| 1. Introduction | 3 |
| 2. Champ d'analyse de l'étude | 3 |
| 3. L'opposition parlementaire – rôle et fonctions | 6 |
| 4. La protection juridique de l'opposition et des minorités parlementaires | 10 |
| 4.1 Introduction | 10 |
| 4.2 La protection juridique au sens large et au sens étroit du terme | 12 |
| 4.3 Le sujet de la protection juridique | 13 |
| 4.3.1 Protection et statut juridiques du parlementaire | 14 |
| 4.3.2 Protection et statut juridiques des groupes parlementaires (factions) | 15 |
| 4.3.3 Protection et statut juridiques des minorités qualifiées | 17 |
| 4.3.4 Protection et statut juridiques de l'opposition en tant que telle | 19 |
| 4.4 Le degré et la forme juridiques de la protection | 21 |
| 5. Dispositions régissant l'opposition ou les minorités parlementaires | 24 |
| 5.1 Introduction | 24 |
| 5.2 La participation à la procédure parlementaire | 25 |
| 5.3 Le droit de contrôle et d'examen parlementaires de l'exécutif | 27 |
| 5.4 Le droit de blocage ou de report des décisions prises à la majorité | 29 |
| 5.5 Le contrôle de la constitutionnalité des lois et des autres actes du Parlement | 31 |
| 5.6 La protection des minorités contre les persécutions et les abus | 31 |
| 6. Les responsabilités de l'opposition | 34 |
| 7. Résumé et conclusions | 37 |

1. Introduction

1. Le 23 janvier 2008, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a adopté la Résolution 1601 (2008) « Lignes directrices procédurales sur les droits et devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique ». Ce texte souligne le rôle joué par l'opposition politique en sa qualité de « rouage indispensable au bon fonctionnement de la démocratie » et préconise une certaine institutionnalisation des droits de l'opposition parlementaire, en énonçant une série de lignes directrices dont les parlements des États membres sont invités à s'inspirer.
2. Cette résolution se fonde sur un rapport qui donne un aperçu complet des différentes formes d'opposition parlementaire, des évolutions récentes et du débat en la matière à l'échelon national et européen, ainsi que de nombreux droits et devoirs attachés ou susceptibles d'être attachés à la fonction de parlementaire de l'opposition et aux groupes parlementaires au sein d'un Parlement démocratique.
3. Dans le cadre de la résolution, l'Assemblée parlementaire invitait la Commission à « effectuer une étude sur le rôle de l'opposition dans une société démocratique moderne ».
4. Cette invitation a conduit la Commission de Venise à entreprendre une étude, en vue de réaliser un rapport plus approfondi sur cette question et de compléter ainsi la résolution de l'Assemblée.
5. Le présent rapport a été établi à partir des contributions de Mme Nussberger et de MM. Özbudun et Sejersted (respectivement CDL-DEM(2009)001, CDL-DEM(2009)002 et CDL-DEM(2010) 001).
6. La sous-commission sur les institutions démocratiques a procédé à l'examen préliminaire des premiers projets le 11 juin 2009 et le 14 octobre 2010. Le rapport a été adopté lors de la 84^{ème} session plénière de la Commission (Venise, 15-16 octobre 2010).

2. Champ d'analyse de l'étude

7. Le thème général du « rôle de l'opposition dans une société démocratique » offre un sujet d'étude extrêmement étendu, qui touche au cœur même de la théorie démocratique et sur lequel se sont penchés depuis bien longtemps les spécialistes du droit constitutionnel et de la vie politique. La question soulève en effet, sur le plan constitutionnel, un large éventail de questions, à commencer par les structures démocratiques élémentaires d'une Constitution, les principes d'égalité et d'universalité du suffrage, l'existence d'élections libres et équitables, la liberté de constituer des organisations politiques et d'y adhérer, la liberté d'expression, la possibilité pour les partis de concourir aux élections de manière équitable et sur un pied d'égalité, leur accès aux médias indépendants, ainsi qu'un certain nombre d'autres éléments, dont plusieurs sont protégés à la fois sur le plan constitutionnel et, à l'échelon européen, par la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres conventions et obligations juridiquement contraignantes.
8. Du point de vue des sciences politiques, ce thème soulève les questions de la stabilité, de la maturité et de la tolérance démocratiques, de la répartition des ressources politiques et économiques, ainsi que des différences de tradition et des cadres institutionnels propres aux diverses cultures politiques nationales.

9. La Résolution 1601 (2008) de l'Assemblée parlementaire n'avait pas pour objet l'opposition politique en général, mais le rôle de « l'opposition dans un Parlement démocratique », en d'autres termes celui de *l'opposition parlementaire*. Par ailleurs, le texte portait principalement sur l'institutionnalisation et la protection, d'un point de vue juridique et formel, de l'opposition parlementaire et non sur les questions plus larges de la culture politique et des ressources économiques, notamment. Même ainsi restreint, ce sujet n'en demeure pas moins vaste et la Commission de Venise limitera également ses observations en la matière dans le présent rapport.

10. La Commission de Venise souscrit dans l'ensemble à la Résolution 1601 (2008) de l'APCE, un instrument non contraignant innovant consacré à un sujet d'une grande importance pour l'élaboration de procédures parlementaires démocratiques. Les observations qui suivent accompagnent et complètent son contenu.

11. « L'opposition » se caractérise par le fait qu'elle n'est pas au pouvoir et qu'elle s'oppose (avec plus ou moins de vigueur) à ceux qui le détiennent. L'opposition *parlementaire*, quant à elle, se compose des partis politiques représentés au Parlement, mais pas au gouvernement. Dans la plupart des régimes parlementaires, sans que ce soit systématique, le gouvernement bénéficie d'ordinaire du soutien direct de la majorité. La question des droits de l'opposition parlementaire est par conséquent avant tout celle des *droits de la minorité politique*. Ceux-ci englobent en général les droits procéduraux d'information, de représentation et de participation, le droit d'expression et le droit de vote, le droit de déposer des propositions de loi et d'autres propositions, le droit de contrôler l'exécutif et d'avoir un droit de regard sur ses activités, ainsi qu'une protection contre les brimades que pourrait lui infliger la majorité. L'opposition n'a cependant pas le pouvoir d'adopter des décisions essentielles qui, dans un régime démocratique, sont prises par la majorité des parlementaires.

12. La question de l'étendue des droits garantis à l'opposition parlementaire peut par conséquent être envisagée comme celle d'un juste *équilibre* entre les intérêts politiques légitimes de la majorité et de la minorité représentées au Parlement. L'absence d'un nombre suffisant de droits fondamentaux garantis à l'opposition risque de compromettre ou de mettre à bas le fonctionnement et la légitimité démocratiques du système. À l'inverse, l'attribution de droits et de pouvoirs étendus à l'opposition peut fragiliser ou annihiler la capacité de la majorité et du gouvernement à diriger efficacement le pays.

13. La recherche du juste équilibre entre le pouvoir de la majorité parlementaire et les droits de la minorité doit se faire à l'échelon national, en fonction de la tradition et du contexte politiques et constitutionnels du pays. Mais il existe des intérêts communs, qui peuvent être recensés et examinés pour l'élaboration d'une réglementation parlementaire satisfaisante à l'échelon national s'en inspire.

14. La présente étude soulève un certain nombre de questions de fond : quels sont les droits formels dont l'opposition ou la minorité parlementaire devrait ou pourrait disposer et comment la loi peut-elle au mieux les régler et les protéger? L'idée sous-jacente est ici qu'un certain degré d'institutionnalisation formelle des droits et compétences de la minorité peut contribuer à la solidité et au bon fonctionnement de la démocratie en Europe. Cet objectif peut être atteint de diverses manières, qu'il convient d'adapter à la tradition constitutionnelle nationale.

15. L'Europe possède en général un modèle commun de démocratie, très répandu, dans lequel l'opposition politique jouit d'une représentation parlementaire importante et dispose, au sein du Parlement, de nombreuses possibilités de s'opposer et de proposer des alternatives à la politique menée par la majorité et le gouvernement. Ce modèle repose sur une culture et une tradition démocratiques européennes, forgées peu à peu au fil du temps, marquées parfois par des reculs, et qui ont fortement progressé au cours des dernières décennies, notamment dans

les démocraties d'Europe centrale et orientale, mais également dans les démocraties parlementaires plus solidement établies d'Europe occidentale.

16. Outre la culture démocratique dans laquelle elle s'inscrit, la position de l'opposition est également, dans une très large mesure, consacrée et protégée par *le droit*, tant à l'échelon national qu'eupéen. À l'échelon européen, la Convention européenne des droits de l'homme garantit en effet les droits fondamentaux sans lesquels l'existence d'une opposition politique serait extrêmement difficile, comme la liberté d'opinion et d'expression, la liberté de réunion et d'association et le droit à des élections libres et équitables. La Convention européenne des droits de l'homme ne garantit toutefois pas expressément les droits de l'opposition (ou des minorités) parlementaire en tant que telle, et peut uniquement s'interpréter, dans une faible mesure, de manière à déduire l'existence de ces droits point par point¹. Ils ne sont pas davantage réglés par d'autres instruments contraignants de droit international. Pour ce qui est des textes non contraignants, la récente Résolution 1601 (2008) de l'APCE représente, à ce jour, le principal instrument et le plus complet en la matière. À l'échelon national, certaines questions pertinentes pour la place réservée à l'opposition parlementaire sont régies de manière plus ou moins similaire dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe. D'autres points, en revanche, sont réglés, pour autant qu'ils le soient, de façon très différente et ne font pas l'objet d'un modèle commun.

17. Les éléments sur lesquels repose la présente évaluation de la Commission de Venise ne présentent par conséquent aucun caractère juridiquement contraignant et cette étude doit davantage être envisagée comme un moyen de formuler certains enjeux communs et de mettre en œuvre les solutions possibles ou déjà appliquées à l'échelon national. Il s'agit, dans une certaine mesure, d'une étude comparative, en ce qu'elle puise dans l'expérience acquise en droit constitutionnel national par la Commission de Venise. Il convient toutefois de souligner que la Commission n'a pas eu la possibilité de procéder à un examen comparatif complet de cette question.

18. La Commission de Venise n'a pas par le passé rendu d'avis général sur le rôle de l'opposition. Elle a cependant traité de cette question dans un rapport consacré à un pays précis et portant « sur le projet de loi relatif à l'opposition parlementaire en Ukraine » en 2007². En outre, la Commission de Venise a rendu des avis et des rapports, à caractère général ou propres à un pays précis, qui portaient sur un certain nombre de questions directement ou indirectement pertinentes pour le rôle de l'opposition politique dans une démocratie parlementaire, et notamment (mais cette énumération n'est pas exhaustive) sur les seuils électoraux³, le rôle et la réglementation des partis politiques, les lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues⁴, les lignes

¹ Il existe néanmoins une jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme pertinente sur des questions précises, comme l'immunité parlementaire ; voir, notamment, A. c. Royaume-Uni, arrêt du 17 décembre 2002 (35373/97) et Kart c. Turquie, arrêt du 3 décembre 2009 (89175/05), voir plus loin la partie 4.5. Sur le rôle des parlementaires et de l'opposition, voir Tanase c. Moldova, n°7/08, arrêt du 27 avril 2010 ; sur la liberté d'expression des élus, voir Parti populaire chrétien-démocrate c. Moldova, n°28793/02, arrêt du 14 février 2006 ; sur la diversité et l'expression d'une opinion minoritaire, voir Buscarini et autres c. Saint-Marin, n°24645/94, arrêt du 18 février 1999 ; sur les privilèges parlementaires, voir Demicoli c. Malte, n°13057/87, arrêt du 27 août 1991.

² Cf. « Avis sur le projet de loi relatif à l'opposition parlementaire en Ukraine », CDL-AD(2007)019, adopté en juin 2007, ainsi que l'avis préliminaire antérieur de mars 2007, CDL-AD(2007)015. En 2007, le membre suppléant espagnol, M. Sanchez Navarro, a également remis à la Commission un rapport consacré au rôle et à la protection juridique de l'opposition (« On the role and legal protection of the opposition »), cf. CDL-DEM(2007)002rev.

³ Voir les rapports sur les quorums et autres aspects des systèmes électoraux restreignant l'accès au Parlement, CDL-AD (2008)037 et CDL-AD (2010)007. En matière électorale, le document de référence est le Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rev. Pour une compilation des principaux textes de la Commission de Venise, voir *Le droit électoral*, Éditions du Conseil de l'Europe, ISBN 978-92-871-6424-7

⁴ Cf. Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues, CDL-INF(2000)001 ; Lignes directrices et rapport explicatif sur la législation relative aux Partis politiques : questions spécifiques, CDL-AD(2004)007rev.

directrices sur la législation relative aux partis politiques⁵, la protection des partis politiques contre leur interdiction⁶, l'initiative législative⁷, le mandat impératif⁸, la modification de la Constitution⁹ et les immunités parlementaires¹⁰. Nous y renverrons par la suite en tant que de besoin.

19. Le présent rapport comportera ainsi les éléments suivants :

- une analyse du rôle et des fonctions de l'opposition parlementaire
- une vue d'ensemble des différents modes de réglementation et de protection légale des droits de l'opposition parlementaire et des minorités
- une analyse des principales catégories d'opposition parlementaire et de droits des minorités, et notamment (i) des droits procéduraux de participation, (ii) des pouvoirs spéciaux de contrôle et d'examen, (iii) du droit de blocage ou de report des décisions de la majorité, (iv) du droit de demander le contrôle de la constitutionnalité des lois et des autres actes de la majorité parlementaire et, enfin, (v) de la protection contre toute forme de persécution et d'abus
- un bref examen des obligations et des responsabilités de l'opposition parlementaire démocratique

20. Le rapport se limitera au rôle joué par l'opposition dans les parlements nationaux et ne traitera pas des questions qui concernent spécifiquement les parlements régionaux ou les institutions internationales, comme le Parlement européen de l'Union européenne ou l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE). Il n'examinera par ailleurs pas les caractéristiques propres aux régimes politiques dans lesquels les principaux partis sont représentés au gouvernement, comme en Suisse.

3. L'opposition parlementaire – rôle et fonctions

21. L'existence d'une opposition constituée de partis politiques organisés est souvent considérée comme acquise en Europe. Or, il n'en a pas toujours été ainsi. Les régimes politiques historiquement jugés (plus ou moins) démocratiques n'ont pas systématiquement comporté une opposition institutionnalisée. Robert Dahl faisait ainsi remarquer en 1966 :

Le dernier des trois grands jalons de l'évolution des institutions démocratiques – le droit de prendre part aux décisions gouvernementales par l'expression d'un suffrage, le droit d'être représenté et le droit d'une opposition organisée à appeler à voter contre le gouvernement lors des élections et au sein du Parlement – est si moderne dans sa forme extrêmement aboutie, que certains citoyens toujours en vie aujourd'hui sont nés avant même qu'il ne fasse son apparition dans la plupart des pays d'Europe occidentale. Il semble que, tout au long de l'histoire connue, l'existence d'institutions stables permettant une opposition politique légale, sans trouble à l'ordre public et pacifique ait été rare. [...] L'opposition légale des partis est en fait une invention accidentelle récente, confinée pour l'essentiel à une poignée de pays d'Europe occidentale et du monde anglophone.[...] Le fait qu'un régime d'opposition pacifique et légale des partis politiques soit comparativement

⁵ Draft joint OSCE/ODHIR – Venice Commission guidelines on political party legislation, CDL (2010)073

⁶ Voir, par exemple, l'Avis sur les dispositions constitutionnelles et législatives relatives à l'interdiction des partis politiques en Turquie, CDL-AD(2009)006.

⁷ Rapport sur l'initiative législative, CDL-AD(2008)035.

⁸ Rapport sur le Mandat impératif, CDL-AD(2009)027.

⁹ Rapport sur l'amendement constitutionnel, CDL-AD(2010)001.

¹⁰ Rapport sur le régime des immunités parlementaires, CDL-INF(1996)007e.

rare signifie qu'il doit être excessivement difficile de *mettre en place* un tel régime ou de le *préserver*, voire les deux¹¹.

22. Depuis la formulation de cette observation, la démocratie s'est propagée notamment en Europe, où l'on peut dire aujourd'hui qu'une opposition politique organisée au sein et hors du Parlement fonctionne au moins raisonnablement bien dans la quasi-totalité des 47 États membres du Conseil de l'Europe. Mais il s'agit, pour bon nombre de pays européens, d'un phénomène extrêmement récent, qui ne saurait être considéré comme acquis. Le maintien et le perfectionnement du bon fonctionnement du régime d'opposition politique représentent d'ailleurs, même pour les démocraties anciennes et parvenues à maturité d'Europe occidentale, un défi permanent¹².

23. La Résolution 1601 (2008) de l'Assemblée parlementaire précise que l'existence d'une « opposition parlementaire et extraparlamentaire est un rouage indispensable au bon fonctionnement de la démocratie ». La Commission de Venise souscrit à ce constat et estime que les conditions de droit et de fait nécessaires à l'existence d'une opposition parlementaire pacifique constituent un critère d'appréciation de la maturité démocratique de tout système politique donné.

24. Le Parlement n'est pas, par nature, une institution monolithique et homogène, mais une assemblée représentative, dont l'idée maîtresse est la représentation d'intérêts et d'opinions différents, et dans laquelle ces divergences d'opinion et la distinction faite entre la majorité et une ou plusieurs minorités d'opposition existeront en permanence. Cette opposition s'organise, dans les parlements modernes, sur la base de partis politiques et s'accompagne d'une distinction entre, d'une part, le ou les partis au pouvoir et, d'autre part, les partis d'opposition représentés au Parlement.

25. Le principe majoritaire, qui traduit la volonté populaire de la majorité, est un critère formel et juridique essentiel d'une « démocratie ». Le Parlement prend ses décisions à la majorité et le régime parlementaire se caractérise par le fait que le gouvernement jouit d'ordinaire (sans que cela soit systématique) du soutien de la majorité¹³. L'opposition est habituellement minoritaire et la minorité n'est pas, en principe, compétente pour adopter des décisions. L'opposition n'a pas pour fonction de gouverner, mais elle peut avoir d'autres rôles. Leur énumération idéale est certes contestable, mais elle peut comporter les éléments suivants :

¹¹ Cf. Robert Dahl (sous la direction de), *Political Oppositions in Western Democracies* (1966), pages xiii-xiv de la préface. Dahl observait à l'époque que seuls 30 des 113 membres des Nations Unies possédaient un régime politique dans lequel une véritable opposition légale exprimée par des partis politiques organisés existait déjà tout au long de la décennie précédente. Ce constat soulevait une question : « les 30 régimes aujourd'hui en place sont-ils autant de fleurs exotiques qui auraient germé dans un climat historique exceptionnel et momentané ? Ou sont-ils le produit vigoureux d'une longue évolution, une espèce politique désormais suffisamment robuste pour s'épanouir sous d'autres latitudes, au climat éventuellement plus rude ? ».

¹² Cela vaut également, bien entendu, pour les démocraties des autres régions du monde. Le rapport consacré au « Rôle de l'opposition », publié à l'occasion d'un séminaire organisé par le secrétariat et l'Association parlementaire du Commonwealth et qui réunissait en juin 1998 les représentants de 20 pays du Commonwealth, illustre de manière intéressante cette réflexion commune.

¹³ La distinction repose ici entre parlementarisme positif et négatif. Le parlementarisme positif suppose que le gouvernement bénéficie du soutien expresse de la majorité parlementaire, d'ordinaire par un vote de soutien ou de confiance (investiture). Le parlementarisme négatif permet au gouvernement de rester en place aussi longtemps que la majorité ne manifeste pas sa défiance expresse à l'occasion d'un vote de défiance. L'existence d'un gouvernement minoritaire est plus probable dans les régimes de parlementarisme négatif, mais elle reste possible dans les régimes de parlementarisme positif, dès lors qu'un ou plusieurs partis de l'opposition votent en faveur du gouvernement.

- offrir des alternatives politiques
- exposer clairement et promouvoir les intérêts de ses électeurs (dans les circonscriptions)
- proposer une alternative aux décisions projetées par le gouvernement et les représentants de la majorité
- améliorer la procédure parlementaire de prise de décision en assurant l'existence d'un débat, d'une réflexion et d'une contradiction
- examiner attentivement les projets de loi et de budget du gouvernement
- surveiller et contrôler l'activité du gouvernement et de l'administration
- renforcer la stabilité, la légitimité, l'obligation de rendre compte et la transparence du processus politique

26. L'étendue de la capacité de l'opposition à exercer ces fonctions dans un régime parlementaire donné peut être considérée comme l'expression de son degré de maturité démocratique. Lorsque, en revanche, l'opposition n'en assume aucune, c'est le signe d'une démocratie défailante.

27. Les fonctions énumérées sont complémentaires et, dans une certaine mesure, interdépendantes. L'importance de certaines d'entre elles dépend de chaque régime parlementaire et peut également évoluer au fil du temps dans un régime donné et entre les partis d'opposition. Face aux projets du gouvernement, il arrive que certains partis de l'opposition présentent des contre-propositions, tandis que d'autres choisissent de souscrire aux premiers. Certains examinent très attentivement l'action du gouvernement, contrairement à d'autres. La perception et l'exercice de ce rôle d'opposant varient en fonction des aspirations réalistes d'un parti d'opposition à gouverner à l'issue des prochaines élections. La taille importante ou au contraire modeste du parti représente un autre facteur déterminant. Les partis d'opposition situés à l'extrémité de l'éventail politique ont bien souvent une attitude très différente des partis du centre. Alors qu'un grand parti d'opposition, bien établi, peut habituellement se concentrer sur la formulation d'une autre politique, en vue de diriger le pays à l'issue des prochaines élections, les petits partis qui n'aspirent pas à gouverner conçoivent bien souvent leur rôle parlementaire de façon très différente, plutôt comme celui de sentinelles, et mettent l'accent sur le contrôle et l'examen attentif de l'action du gouvernement.

28. Le terme « opposition » peut avoir une double acception et englober à la fois l'opposition envisagée comme une fonction et l'opposition en tant que sujet. L'opposition conçue comme une fonction recouvre l'ensemble des opinions et des activités qui s'opposent à la politique menée par la majorité et le gouvernement. L'opposition en tant que sujet unique ou multiple désigne en général les partis politiques qui ne gouvernent pas. Ces deux notions se chevauchent habituellement, mais pas nécessairement. Un parti d'opposition peut choisir d'apporter son soutien à la faction au pouvoir, soit de manière permanente, soit au cas par cas. D'autre part, il n'est pas rare dans certains Parlements que les députés de la majorité rejoignent les partis de l'opposition pour voter contre les projets de leur gouvernement.

29. La nature et la force de l'opposition parlementaire dans un pays donné dépend du système électoral en vigueur. Lorsque ce dernier repose sur la représentation proportionnelle, le modèle dominant en Europe, l'opposition jouit d'ordinaire d'une meilleure représentation parlementaire que dans les systèmes fondés sur le scrutin majoritaire uninominal, comme c'est le cas au Royaume-Uni, à Westminster¹⁴. La représentation proportionnelle tend également à favoriser les partis politiques qui ont quelque importance et un certain poids¹⁵. Le seuil de représentation

¹⁴ Ce n'est cependant pas systématique et certains modèles de représentation proportionnelle peuvent limiter le nombre de partis représentés au Parlement.

¹⁵ Parallèlement, un système qui repose sur le scrutin majoritaire uninominal peut avoir tendance à produire une opposition plus homogène et moins fragmentée, dont seul le ou les deux principaux partis seront représentés au

est un autre élément déterminant pour le nombre et l'importance des partis d'opposition. Il est variable en Europe, mais se situe le plus souvent aux alentours de 5 %, ce qui assure habituellement la représentation au Parlement d'un certain nombre de partis de l'opposition¹⁶.

30. La Commission de Venise juge primordiale de garantir une représentation raisonnable de l'opposition politique au Parlement pour favoriser l'existence d'une démocratie stable et légitime, comme le soulignent les rapporteurs du Forum pour l'avenir de la démocratie du Conseil de l'Europe en 2007 :

11. 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, ce qui nuit à la qualité et à la pertinence du débat parlementaire et affecte le processus de prise de décision dans son ensemble. Un moyen d'éviter les situations où l'opposition est essentiellement extraparlamentaire, est d'abaisser le seuil de la représentation parlementaire. Dans une démocratie consolidée, ce seuil devrait être bas, pour que les droits de tous les citoyens, et que toutes les opinions politiques et tous les intérêts y soient représentés¹⁷.

31. Selon le contexte politique national et la réglementation électorale, le nombre de partis d'opposition représentés au Parlement peut varier considérablement, depuis une représentation unique jusqu'à une multitude de partis¹⁸. Il arrive qu'ils fassent partie de coalitions ou, au contraire, qu'ils soient fractionnés, les partis d'opposition se situant bien souvent aux deux extrémités de l'éventail politique, en fonction de la majorité au pouvoir. Le modèle classique de Westminster, au Royaume-Uni, qui comporte uniquement deux grands partis, est aujourd'hui extrêmement rare en Europe. L'ancienne et simple distinction entre les partis de la majorité au pouvoir et l'opposition en tant qu'entité unique, avec un « O » majuscule (et un contre-gouvernement en permanence) ne correspond de ce fait pas à la réalité politique de la plupart des pays européens. Parallèlement, même lorsque bon nombre de partis d'opposition sont représentés au Parlement, il se peut que la seule alternative réaliste de gouvernement à l'issue des prochaines élections soit incarnée par un seul parti ou par une coalition de plusieurs d'entre eux, qui fonctionne alors comme « l'Opposition » dominante.

32. Dans le système parlementaire, le gouvernement jouit bien souvent du soutien explicite d'une majorité parlementaire, qui se compose en principe de son propre parti ou des partis qui forment la coalition au pouvoir. L'opposition est par conséquent minoritaire. Mais cette situation n'est pas systématique. Plusieurs pays européens ont une grande expérience des « gouvernements minoritaires », c'est-à-dire composés de partis politiques qui ne détiennent pas eux-mêmes une majorité au Parlement. Ces gouvernements peuvent avoir passé un accord avec un parti d'opposition, qui leur assure une majorité stable, mais il arrive également

Parlement, ce qui facilitera d'autant la constitution d'un contre-gouvernement et la désignation d'un chef officiel de l'opposition, dotés de certains privilèges parlementaires et qui peuvent jouer un rôle important et permettre de mieux distinguer les différences et les alternatives politiques existantes.

¹⁶ Parmi les États membres du Conseil de l'Europe, le seuil de représentation le plus élevé est celui de la Turquie, qui se situe à 10 %, suivie par le Liechtenstein à 8 %, puis la Fédération de Russie et la Géorgie à 7 %. Un tiers des États impose un seuil de 5 %, 13 pays retiennent un chiffre inférieur, tandis que les autres n'en prévoient aucun. En outre, plusieurs systèmes appliquent uniquement un seuil de représentation à un nombre limité de sièges. Dans l'affaire Yumak et Sadak c. Turquie du 8 juillet 2008, la Cour européenne des droits de l'homme a admis l'existence d'un seuil de 10 %, qui n'emporte pas violation de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme. Dans son Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe, du 12 juin 2006, la Commission admet qu'un « système peut privilégier la représentation équitable des partis au Parlement et un autre viser à éviter la fragmentation de la représentation en petits partis afin de conférer une majorité absolue des députés à la formation chargée de constituer le gouvernement ».

¹⁷ Voir les Conclusions des rapporteurs généraux (MM. Gross, Whitmore et Tarschys) de la réunion du Forum pour l'avenir de la démocratie à Stockholm/Sigtuna en juin 2007, paragraphe 11.

¹⁸ Il existe traditionnellement, dans certains Parlements, des parlementaires indépendants qui ne sont membres d'aucun parti et exercent une forme particulière d'opposition « entre les factions ». Cette possibilité dépend notamment du système électoral.

qu'ils ne jouissent d'aucun soutien régulier et doivent compter selon l'occasion sur tel ou tel parti de l'opposition. Les périodes de gouvernement minoritaire se caractérisent, par définition, par le fait que les partis d'opposition ne parviennent pas, bien qu'il soient majoritaires, à s'entendre sur la formation d'un autre gouvernement. Cela ne signifie cependant pas que les partis d'opposition ne puissent trouver un terrain d'entente sur d'autres points, comme le contrôle ou la critique de l'action du gouvernement, voire l'adoption de décisions majoritaires contraires à la politique que le gouvernement aurait préféré mener. Le Danemark, dans les années 80, et la Norvège dans les années 90, en offrent deux exemples, puisque ces deux pays ont connu de longues périodes durant lesquelles l'opposition parlementaire était effectivement en mesure non seulement de contrôler l'action des gouvernements minoritaires, mais encore de leur donner des directives dans un certain nombre de domaines.

33. La notion d'« opposition » est avant tout propre au système parlementaire. Le contexte est en effet différent dans les régimes politiques où le chef de l'exécutif, d'ordinaire le Président, est directement élu et ne dépend pas du Parlement. Dans les systèmes présidentiels, comme aux États-Unis, ou semi-présidentiels, comme en France, le Président et la majorité parlementaire peuvent être issus du même parti, mais il arrive également que ce ne soit pas le cas, notamment en France où l'on parle alors de « cohabitation ». Dans ce cas, la notion d'« opposition » politique diffère de celle des systèmes parlementaires et le paysage politique ressemble plutôt à une lutte entre deux organes étatiques adverses, qui représente une forme particulière de séparation des pouvoirs ; elle est alors parfois qualifiée d'« opposition institutionnelle ».

34. Les parlements bicaméraux présentent une autre forme de division politique lorsque les deux chambres sont élues ou désignées selon des critères distincts ; la majorité peut être détenue dans chaque chambre par des partis différents, l'opposition au sein de l'une formant la majorité dans l'autre. Cette situation traduit également un modèle de séparation des pouvoirs assorti de « freins et contrepoids », au lieu de la dichotomie position/opposition. Mais, même en pareil cas, il reste possible que d'autres partis de moindre importance ne fassent partie de la majorité dans aucune des deux chambres et soient dans l'« opposition » au sens traditionnel.

35. Dans certains systèmes politiques, le gouvernement se compose de tous les grands partis représentés au Parlement, ce qui permet difficilement d'employer la notion d'« opposition » au sens habituel. C'est le cas en Suisse et dans des pays particulièrement soucieux de réconciliation nationale, comme l'Irlande du Nord.

36. La distinction entre la faction au pouvoir et l'opposition, ainsi que le rôle des groupes parlementaires minoritaires, peuvent également varier d'un parlement régional à l'autre ou dans des institutions comme le Parlement européen (de l'Union européenne) et des assemblées parlementaires internationales comme l'APCE.

37. Les observations qui suivent porteront principalement sur les systèmes parlementaires nationaux et sur le modèle le plus répandu, dans lequel les partis de l'opposition sont minoritaires et ont par conséquent besoin d'un certain degré de protection pour pouvoir exercer les fonctions essentielles et légitimes de l'opposition, qui sont indispensables à l'existence d'une démocratie effective et durable.

4. La protection juridique de l'opposition et des minorités parlementaires

4.1 Introduction

38. La législation ne représente que l'un des nombreux critères d'appréciation de la force et de la fonction de l'opposition parlementaire dans un pays donné. La situation et la culture politiques nationales ont davantage d'importance : elles se composent d'un certain nombre de facteurs qui s'ajoutent au cadre juridique constitutionnel. Dans les démocraties parvenues à

maturité et stables, où règne une tradition de tolérance politique, l'opposition peut prospérer sans garanties légales, tandis que dans les autres systèmes politiques, il arrive que l'opposition soit fortement brimée même si elle jouit d'une protection formelle importante.

39. Lorsque le système politique produit régulièrement un changement de gouvernement, la première garantie de la protection de l'opposition est la conscience qu'a le parti au pouvoir de son propre intérêt : sachant fort bien qu'il peut se retrouver dans l'opposition à l'issue des prochaines élections, il traitera logiquement l'opposition actuelle de façon rationnelle.

40. Le deuxième facteur à prendre en compte est celui des ressources. Même si l'axiome formulé par le politologue Stein Rokkan, « les voix comptent, mais les ressources décident », semble un peu excessif, les ressources économiques et autres dont dispose un parti de l'opposition peuvent compter davantage que le cadre juridique dans lequel il exerce son activité. Les ressources parlementaires en font partie. Les dispositions administratives et organisationnelles des parlements nationaux varient considérablement dans les divers pays d'Europe. Certains parlements sont dotés d'une administration importante et mettent à la disposition de leurs parlementaires et de leurs groupes parlementaires des auxiliaires, du personnel de recherche et d'autres moyens. Dans d'autres parlements, cette assistance administrative est ailleurs infime, ce qui rend l'action de l'opposition parlementaire plus difficile¹⁹.

41. Les dispositions légales qui garantissent les droits de l'opposition et des minorités importent néanmoins à divers égards. Les modalités de la procédure parlementaire et le fait qu'elle accorde ou non à l'opposition la faculté raisonnable de prendre part aux décisions et d'exercer une influence peuvent être déterminants pour le déroulement quotidien de la vie politique parlementaire. De façon plus fondamentale, la garantie de la protection juridique de l'opposition permet à ses activités de reposer sur une base solide et contribue à la création d'une culture politique de tolérance à l'égard des opinions contraires. Cette situation est d'autant plus importante dans les pays dont les traditions démocratiques et parlementaires ne sont pas encore parfaitement établies et cimentées.

42. Le recours aux dispositions légales est un moyen *d'institutionnaliser* le rôle de l'opposition politique et parlementaire. Comme le souligne le politologue Robert Dahl, il s'agit là de l'un des facteurs susceptibles d'asseoir solidement la démocratie et d'accroître « le coût de la coercition » à laquelle le parti au pouvoir pourrait être tenté de recourir :

Enfin, à partir du moment où un système qui permet aux partis de s'opposer pacifiquement se trouve solidement institutionnalisé et assorti de garanties juridiques, le coût de sa destruction serait extrêmement élevé, dans la mesure où, pour supprimer l'opposition, le gouvernement devrait d'abord mettre à bas le système constitutionnel. À ce stade, la destruction de l'opposition passerait donc par une révolution, dont le prix à payer risque fort d'être considérable²⁰.

43. La démocratie s'est étendue en Europe au cours des décennies et est parvenue à un « stade d'évolution » où les conditions politiques dans lesquelles s'exerce l'activité de l'opposition parlementaire peuvent être qualifiées de très satisfaisantes dans la majorité des États membres du Conseil de l'Europe et de raisonnablement satisfaisantes dans la plupart des autres. Toutefois, la réglementation formelle du rôle de l'opposition n'a pas encore atteint le

¹⁹ Il arrive en effet fréquemment que les systèmes d'assistance administrative parlementaire tiennent lieu d'outil mis à la disposition de l'opposition, qui lui assure une sorte de contre-expertise face aux ressources administratives qu'offrent le gouvernement et l'administration, auxquelles le parti au pouvoir a accès. Il s'agit, là encore, de trouver un juste équilibre entre, d'une part, le fait de mettre à la disposition de l'opposition parlementaire les ressources nécessaires à l'exercice constructif de sa mission légitime et, d'autre part, le souci de ne pas surcharger le système en créant une autre structure administrative concurrente de celle de l'exécutif.

²⁰ Cf. Robert Dahl (sous la direction de) "Political Oppositions in Western Democracies" (1966), préface page xvi.

même stade. Comme le soulignait la Commission de Venise dans un avis de 2007, le degré d'institutionnalisation formelle de l'opposition parlementaire varie considérablement en Europe :

Le statut juridique de l'opposition dans les différents parlements nationaux varie beaucoup d'un pays à l'autre. Une loi spécifique sur l'opposition est quelque chose d'exceptionnel à l'échelle internationale. Les solutions concrètes retenues sont conditionnées par le cadre constitutionnel, le système électoral et d'autres facteurs historiques, politiques, sociaux et culturels. En conséquence, le degré d'institutionnalisation de l'opposition va d'une reconnaissance conventionnelle essentiellement tacite à une réglementation formelle consacrée par la Constitution²¹.

44. Au vu de ce constat, la Commission de Venise conclut que la démocratie européenne a désormais atteint un stade de développement auquel il devient judicieux et digne d'intérêt de se demander de quelle manière et par quels moyens le rôle et les fonctions de l'opposition parlementaire pourraient être mieux réglementés et protégés formellement parlant. Cette question figure au cœur de la Résolution 1601(2008) de l'Assemblée parlementaire et se pose aussi bien pour les anciennes démocraties que pour les nouvelles démocraties européennes. La partie qui suit s'emploie à contribuer à cette réflexion, en analysant les principes fondamentaux et les grands défis communs aux divers États, ainsi que les catégories et les techniques de réglementation des droits et compétences de l'opposition et des minorités parlementaires.

4.2 La protection juridique au sens large et au sens étroit du terme

45. La tradition parlementaire démocratique en Europe présente une caractéristique essentielle : le rôle de l'opposition y est juridiquement mieux protégé qu'il y paraît au premier abord. Cette protection n'est pas assurée avant tout par la réglementation expresse des droits de l'opposition, mais d'une façon plus indirecte, à l'échelon constitutionnel et à d'autres niveaux encore.

46. La plupart des Constitutions comportent essentiellement deux séries de normes et de dispositions, qui traitent (i) des institutions de l'État et de l'appareil gouvernemental et (ii) des droits fondamentaux de la personne. Ces deux séries de normes peuvent, si elles sont interprétées de manière plus large, servir à protéger et à favoriser l'opposition politique intraparlamentaire et extraparlamentaire. Un certain nombre de droits de l'homme fondamentaux, parmi lesquels la liberté d'expression et d'opinion, la liberté d'association, la protection contre les arrestations arbitraires et la torture, l'accès aux tribunaux et d'autres encore, sont en effet indispensables au développement d'une opposition démocratique au pouvoir en place²².

²¹ Voir l'Avis préliminaire sur le projet de loi relative à l'opposition parlementaire en Ukraine de mars 2007, CDL-AD(2007)015, paragraphe 4.

²² L'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, consacré à la liberté d'association et de réunion, en est un parfait exemple ; il s'interprète de manière à protéger l'existence et les activités des partis politiques à l'intérieur comme à l'extérieur du Parlement. Plusieurs Constitutions européennes comportent des dispositions relatives à l'interdiction des partis politiques, dont les partis représentés au Parlement peuvent également subir les effets. Mais l'application de telles dispositions constituerait une restriction au titre de l'article 11 (1) la Convention européenne des droits de l'homme, qui devrait être justifiée au titre de l'article 11 (2). La Cour européenne des droits de l'homme a estimé à plusieurs reprises que, compte tenu de l'importance des partis politiques pour le bon fonctionnement de la démocratie, la Convention européenne des droits de l'homme exige en pareil cas une justification particulièrement solide. La Commission de Venise a examiné la question de la protection accordée aux partis politiques contre leur dissolution illicite dans ses « Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues » de 1999 et, récemment et de manière plus détaillée, dans son « Avis sur les dispositions constitutionnelles et législatives relatives à l'interdiction des partis politiques en Turquie » de 2009, cf. CDL-AD(2009)006. Voir plus loin la partie 5.6.

47. Cela vaut également pour les dispositions constitutionnelles fondamentales relatives au système électoral et aux institutions de l'État. Même si elles ne le précisent pas expressément, ces dispositions protègent en pratique bien souvent les droits de l'opposition et des minorités, en fixant des procédures que la majorité ne peut méconnaître ni contourner, quand bien même cette option eût été plus confortable pour elle. Les dispositions électorales en offrent une illustration particulièrement manifeste²³. Mais ce constat est également applicable à toutes les procédures qui prévoient la participation du Parlement et un examen parlementaire, car elles fournissent autant d'occasions de porter une question à l'attention de l'opposition et de lui permettre de l'examiner d'un œil critique. Le principe démocratique fondamental en vertu duquel les textes de loi et les décisions budgétaires doivent être adoptés par le Parlement est en effet un moyen de garantir la participation de l'opposition à la prise de décisions politiques essentielles. Dès lors que la Constitution ordonne que certaines décisions du gouvernement soient approuvées par le Parlement ou que le gouvernement présente certains documents, ces décisions et documents sont soumis, par voie de conséquence, au contrôle, à l'examen et aux éventuelles critiques de l'opposition.

48. Il en va de même pour la procédure parlementaire. Lorsque le Règlement de l'Assemblée impose, par exemple, le dépôt d'un texte pour qu'il soit examiné en commission, puis en séance plénière avant d'être adopté, il garantit la participation de l'opposition au processus politique.

49. Dans son rapport de 2009 sur la modification de la Constitution, la Commission de Venise souligne que le constitutionnalisme assure en soi la protection de l'opposition en établissant des procédures que la majorité ne peut pas modifier aisément :

Bon nombre de dispositions constitutionnelles relatives à la gouvernance assurent également la protection de l'opposition politique, en garantissant sa représentation et son intervention, ce qui lui donne la possibilité de briguer le pouvoir détenu par la majorité lors des prochaines élections²⁴.

50. En résumé, la démocratie constitutionnelle, qui règle les élections et l'exercice de la puissance publique par le gouvernement et le Parlement au moyen de procédures protégées par la Constitution et que la majorité ne peut méconnaître arbitrairement, est en soi la meilleure garantie de l'existence d'une opposition politique effective. Sur cette base et des races à une culture politique fondée sur la tolérance et le respect démocratiques des désaccords légitimes, les intérêts de l'opposition peuvent être soigneusement défendus, même en l'absence de dispositions ou de normes expresses en la matière.

4.3 Le sujet de la protection juridique

51. Tous les systèmes constitutionnels européens comportent néanmoins des dispositions qui confèrent plus expressément des droits, voire des compétences, aux entités parlementaires autres que la majorité, et dont bénéficie par conséquent directement ou indirectement l'opposition. Le sujet ou le bénéficiaire de ces dispositions peut être :

- un parlementaire
- les groupes de partis politiques représentés au Parlement
- une minorité qualifiée de parlementaires
- « l'opposition » en tant que telle

²³ Le degré de réglementation des dispositions électorales dans la Constitution varie considérablement d'un pays européen à l'autre. La Commission de Venise tient à souligner qu'il importe d'assurer la protection constitutionnelle des principes fondamentaux du système électoral national de telle sorte qu'ils ne puissent être modifiés ou contournés à la majorité simple.

²⁴ Cf. "Rapport sur l'amendement constitutionnel" de décembre 2009, CDL-AD(2010)001 paragraphe 78.

52. Les deux premières catégories sont généralement les plus importantes pour les fonctions de l'opposition parlementaire, tandis que la troisième est plus rare et que la quatrième est extrêmement rare ou n'existe tout simplement pas dans la plupart des pays européens.

4.3.1 Protection et statut juridiques du parlementaire

53. Dans la plupart des pays européens, le parlementaire est, d'un point de vue formel, l'une des principales entités juridiques du Parlement. Le Parlement est une assemblée de représentants élus, chacun dans sa propre circonscription ; un certain nombre de droits et obligations formels sont attachés à chaque parlementaire. Ce principe vaut indépendamment de l'appartenance d'un parlementaire à la faction au pouvoir ou à l'opposition, mais le statut officiel qui lui est conféré est d'autant plus important qu'il fait partie de la minorité et peut déterminer dans quelle mesure il sera capable de jouer efficacement le rôle de l'opposition.

54. La quasi-totalité des parlements européens admettent de façon explicite ou implicite le principe fondamental de l'égalité de traitement des représentants élus. Un parlementaire est et demeure parlementaire, qu'il soit dans l'opposition ou non. Dans sa Résolution 1601 (2008), l'Assemblée parlementaire souligne au paragraphe 5 que « l'égalité de traitement des membres du parlement doit être garantie dans toutes leurs activités et prérogatives ».

55. En vertu d'une tradition parlementaire commune, un certain nombre de droits fondamentaux et de compétences reconnus à chaque parlementaire sont très largement répandus en Europe. Ils englobent d'ordinaire :

- le droit de vote (pour les textes de loi, le budget et à d'autres occasions)
- le droit de déposer des propositions de loi et d'autres propositions
- le droit d'intervenir dans le débat (souvent modifié)
- le droit d'adresser des questions orales ou écrites au gouvernement
- le droit de prendre part aux travaux des commissions parlementaires
- le droit d'obtenir les informations et les documents présentés au Parlement
- les immunités parlementaires, comme l'irresponsabilité parlementaire (liberté d'expression) et l'inviolabilité parlementaire (immunité d'arrestation)
- la liberté d'opinion politique, y compris la protection contre tout « mandat impératif » et le droit de quitter un parti pour devenir membre d'un autre parti
- le droit de saisine de la Cour constitutionnelle

56. Tous les parlementaires ne jouissent pas de l'ensemble de ces droits et compétences, qui ne sont pas systématiquement absolus. Certains représentent des droits fondamentaux, comme le droit de vote, tandis que d'autres sont plus relatifs et donnent souvent lieu à des exceptions justifiées par un souci d'efficacité. Ainsi, le droit d'intervenir dans le débat est d'ordinaire strictement réglementé et, dans bien des pays, accordé uniquement aux groupes parlementaires et non à chaque parlementaire. Bien que le droit de prendre part aux travaux des commissions parlementaires existe dans de nombreux pays, le parlementaire a rarement, voire jamais, le droit de choisir une commission. Certains droits ne correspondent pas systématiquement à des obligations imposées à autrui ; ainsi, un parlementaire peut avoir le droit de poser une question à un ministre, mais ce dernier n'est pas nécessairement tenu de lui répondre.

57. La plupart des parlements européens reconnaissent à chacun de leur parlementaire un droit d'initiative politique, qui comprend un droit d'initiative législative et le droit de poser des questions. L'opposition peut ainsi inscrire un point à l'ordre du jour, même si le droit d'obtenir l'adoption de sa proposition ne lui est pas assuré. Dans l'immense majorité des parlements européens, chaque parlementaire dispose d'un droit général d'initiative législative, qui est

parfois limité pour certains types précis de propositions, dont le dépôt est réservé aux groupes parlementaires ou à une minorité définie de députés²⁵.

58. Une tradition parlementaire commune à l'Europe accorde aux parlementaires une protection spéciale, ou « immunité », habituellement garantie par la Constitution. Elle consiste en un degré particulier de liberté d'expression (irresponsabilité), mais peut également prévoir une immunité plus ou moins importante à l'égard des poursuites civiles et/ou pénales. Ces dispositions sont applicables sous la forme à la fois d'une protection collective accordée au Parlement en tant qu'institution et d'une protection individuelle dont bénéficie tout parlementaire contre l'exécutif, le pouvoir législatif ou la majorité parlementaire, comme l'a souligné la Commission de Venise dans son « Rapport sur le régime des immunités parlementaires » de 1996²⁶.

59. La Commission de Venise a procédé à l'évaluation d'un autre droit fondamental reconnu à tout parlementaire : la liberté de ne pas être soumis à un « mandat impératif » et la faculté de se forger librement une opinion, voire de faire allégeance à un autre parti. Dans un avis de 2009, la Commission a souligné l'importance de la liberté et de l'indépendance du mandat des parlementaires et a estimé que

[...] la déchéance de la qualité de représentant pour cause de changement d'affiliation politique est contraire au principe d'un mandat libre et indépendant. Même si le but recherché par ce type de mesures (à savoir, empêcher les élus de « vendre » leur mandat au plus offrant) peut être considéré avec une certaine bienveillance, le principe constitutionnel fondamental qui interdit le mandat impératif, ou toute autre pratique visant à priver un représentant de son mandat, doit prévaloir en tant que clé de voûte du constitutionnalisme démocratique européen.²⁷

60. Dans la plupart des parlements démocratiques, les droits attachés à chaque parlementaire représentent une part importante du fondement et de la protection juridiques de l'opposition parlementaire. La Commission de Venise est en principe favorable au fait de reconnaître à chaque parlementaire, en lui donnant les moyens d'agir, la qualité de clé de voûte des procédures parlementaires démocratiques.

4.3.2 Protection et statut juridiques des groupes parlementaires (factions)

61. Avec l'émergence des partis politiques modernes dans l'Europe du XXe siècle, les groupes parlementaires (factions) sont devenus depuis longtemps la principale entité concrète de la procédure parlementaire. La plupart des régimes parlementaires reconnaissent officiellement cette situation dans leur Constitution ou, tout au moins, dans le Règlement de leur Parlement, qui régit bien souvent un certain nombre de questions en utilisant les groupes parlementaires

²⁵ Cf. « Rapport sur l'initiative législative » de décembre 2008, CDL-AD(2008)035.

²⁶ CDL-INF(96)7. L'immunité parlementaire en tant que telle n'est pas protégée par la Convention européenne des droits de l'homme, mais la Cour a été amenée dans plusieurs affaires à apprécier la portée de ces dispositions par rapport à d'autres droits fondamentaux, notamment le droit à un jugement équitable garanti par l'article 6 ; voir, par exemple, Kart c. Turquie, 3 décembre 2009 (8917/05). Voir plus loin la partie 4.6.

²⁷ Cf. « Rapport sur le mandat impératif et les pratiques similaires », CDL-AD(2009)027, paragraphe 39. L'interdiction constitutionnelle du mandat impératif existe en Andorre, article 53 ; en Arménie, article 66 ; en Croatie, article 74 ; en France, article 27 ; en Allemagne, article 38.1 ; aux Pays-Bas, article 67 ; en Italie, article 67 ; en Lituanie, article 59, qui mentionne l'absence de restrictions imposées aux parlementaires par d'autres mandats ; en Roumanie, article 69 ; en Espagne, article 67.2. Voir également CDL-EL(2009)005 paragraphes 11-12. L'article 2 du Règlement du Parlement européen en offre un autre exemple intéressant, puisqu'il dispose que les parlementaires exercent leur mandat indépendamment, ne sont soumis à aucune instruction et ne reçoivent pas mandat contraignant.

comme entité de base²⁸. C'est habituellement le cas des droits procéduraux de participation, comme le fait d'être représenté au sein des commissions et des autres organes parlementaires, le droit de demander la tenue d'un débat, le temps de parole accordé dans un débat et d'autres encore. Ces dispositions font rarement une distinction entre le parti au pouvoir et l'opposition, mais sont particulièrement importantes pour cette dernière et tiennent lieu de droits et de compétences reconnus aux minorités.

62. Dans la mesure où la procédure parlementaire est fixée sur la base de l'existence de partis, les critères de constitution d'un groupe parlementaire prennent de l'importance. Certains parlements imposent un nombre minimal de parlementaires, ce qui peut poser problème aux petits partis de l'opposition qui détiennent uniquement quelques sièges. La fixation d'un seuil élevé pour la constitution d'un groupe parlementaire peut être problématique pour la démocratie²⁹.

63. Le principe de la *représentation proportionnelle* – dans les commissions parlementaires, pour l'attribution des diverses fonctions, la fixation du temps de parole, la répartition des moyens administratifs et financiers et dans d'autres domaines encore – revêt une importance particulière pour les groupes parlementaires de l'opposition. Ce principe est garanti par la plupart des parlements, de façon plus ou moins rigoureuse. Certains parlements appliquent cette règle de proportionnalité à toutes les attributions importantes, tandis que d'autres les limitent à certaines d'entre elles.

64. La reconnaissance officielle du principe de représentation proportionnelle varie également considérablement d'un pays à l'autre. La Constitution de quelques pays la prévoit expressément. C'est le cas de l'article 52 de la Constitution danoise, qui ordonne que « les dispositions du règlement so[ie]nt libellées de manière à garantir la participation de chaque groupe de partis politiques à l'ensemble des activités de l'Assemblée, à proportion du nombre de ses membres »³⁰. Dans d'autres systèmes parlementaires, il arrive que ce principe soit uniquement réglé à un échelon inférieur, généralement par le Règlement, voire pas du tout, tout en demeurant admis comme un « usage » que la majorité respecte habituellement³¹.

65. Plusieurs points des nouvelles lignes directrices de l'APCE sur les droits de l'opposition, énoncées dans la Résolution 1601 (2008), portent sur la représentation proportionnelle, dont ceux-ci :

²⁸ La Constitution mentionne parfois les groupes parlementaires ; c'est le cas de l'article 180 de la Constitution portugaise ou de l'article 73 de la Constitution chypriote, qui ordonne que « tout parti politique représenté au moins par 12 % du nombre total de députés de la Chambre des députés peut former un groupe parlementaire et être reconnu comme tel ». Mais, le plus souvent, les Constitutions nationales ne règlent pas le statut des groupes parlementaires, qui relève alors du Règlement du Parlement.

²⁹ Le Règlement du Parlement européen de l'Union européenne confère aux groupes parlementaires un statut solide et exige qu'un « groupe politique » se compose de députés élus dans plusieurs États membres et qu'il soit constitué par « affinités politiques ». Cette disposition a été contestée en 1999 par un certain nombre de parlementaires indépendants, qui souhaitaient former un groupe parlementaire « technique » dans un souci d'efficacité, même s'ils n'avaient pas la même affiliation politique. Leur demande a été rejetée par la plénière et ce refus a été confirmé par le Tribunal de première instance, cf. Martinez et De Gaulle c. Parlement européen, affaire T-222/99, T-327/99 et T-329/99, arrêt du 2 octobre 2001, recueil de la CJCE 2001 p. II-02823.

³⁰ Voir également l'article 55 de la Constitution autrichienne : « le Conseil national élit tous ceux de ses membres qui composent ses principales commissions selon le principe de la représentation proportionnelle ».

³¹ En Norvège, le principe de la représentation proportionnelle est uniquement énoncé par le Règlement du Parlement, qui peut être officiellement modifié par la majorité à tout moment. Dans la pratique toutefois, ce principe est protégé par un usage bien établi et la limite politique permettant de refuser la représentation proportionnelle à un groupe parlementaire est extrêmement élevée. Cela ne signifie pas que la chose soit impossible. Elle s'est produite en 1948, lorsque la procédure parlementaire de consultation du gouvernement sur les questions relatives aux affaires étrangères et à la sécurité a été contournée pour maintenir à l'écart l'important groupe parlementaire communiste prosoviétique, afin qu'il n'ait pas accès aux informations sensibles communiquées aux autres partis de l'opposition.

CDL-AD(2010)025

- le temps de parole durant les séances plénières doit être alloué au moins en fonction du poids de chacun des groupes politiques [...] (2.2.9)
- les présidences des commissions générales/permanentes doivent être réparties entre les groupes politiques suivant le principe de la représentation proportionnelle [...] (2.5.1)
- toute commission, permanente ou non, doit être composée sur la base de la représentation proportionnelle (2.5.2)

66. La Commission conclut que les groupes parlementaires constituent une entité de base importante dans la procédure parlementaire démocratique et souscrit au principe de la représentation proportionnelle, qu'elle considère comme un élément essentiel à la garantie des droits de l'opposition et des minorités.

4.3.3 Protection et statut juridiques des minorités qualifiées

67. En vertu d'un grand principe de la vie parlementaire, les décisions sont prises par un vote à la majorité simple. Ce principe souffre cependant deux exceptions : premièrement, les dispositions qui exigent l'adoption d'une décision à la *majorité qualifiée* ; deuxièmement, les dispositions qui reconnaissent un pouvoir décisionnel à une *minorité qualifiée*. Ces deux catégories sont certes liées, mais présentent des différences. Le principe de la majorité qualifiée confère à la minorité un pouvoir négatif de blocage des décisions, utilisé le plus souvent pour des décisions qui présentent une importance particulière, comme la modification de la Constitution et la délégation de souveraineté, notamment. Le principe de la minorité qualifiée, à l'inverse, reconnaît à la minorité une compétence positive d'initiative et d'adoption d'une décision. Il concerne surtout les questions de procédure ou les questions liées à la surveillance et à l'examen pratiqués par le Parlement³².

68. Les dispositions parlementaire relatives à la majorité ou à la minorité qualifiée confèrent certes des droits et des compétences à l'opposition, mais uniquement aux groupes parlementaires de l'opposition qui atteignent une certaine dimension. Il arrive qu'un grand parti de l'opposition compte lui-même suffisamment de parlementaires pour exercer cette compétence, mais il est également possible qu'aucun groupe parlementaire ne parvienne seul au nombre de parlementaires requis et qu'une coopération entre plusieurs groupes de l'opposition soit indispensable.

69. Les dispositions parlementaires relatives à la minorité qualifiée prévoient, soit un nombre particulier de parlementaires, par exemple 10 ou 20, soit une proportion du nombre total de parlementaires, par exemple 1/5, 1/4 ou 1/3, en session plénière ou en commission. Le seuil exact est souvent le fruit d'une appréciation attentive ; il vise à parvenir à un juste équilibre entre la prééminence de la majorité et les intérêts jugés légitimes de la minorité, tout en tenant compte de la culture et de la situation politiques nationales.

70. Les dispositions qui confèrent aux minorités parlementaires qualifiées des droits et des compétences sont relativement répandues en Europe, bien qu'elles ne correspondent pas à un type précis ni à un modèle commun. La plupart des exemples concernent les questions connexes, comme le droit de demander la tenue d'une session ou d'un débat, le droit d'interpellation, le droit de déposer certains types de demandes et d'autres encore. Ces dispositions figurent d'ordinaire dans le Règlement du Parlement national, mais il arrive qu'elles soient prévues par la Constitution ou par la loi³³.

³² Les dispositions applicables à la minorité qualifiée sont quelquefois désignées comme les « dispositions relatives à la sous-majorité ». Pour une analyse des raisons qui motivent ces dispositions, voir Adrian Vermeule "Submajority Rules: Forcing Accountability upon Majorities", document de travail de 2004 de la Faculté de droit de Chicago.

³³ Par exemple, dans la Constitution turque, l'interpellation doit être demandée par au moins 20 députés ou par un groupe parlementaire ; l'article 72 de la Constitution de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » fixe ce

71. Les dispositions qui imposent de prendre la décision de clore les débats à la majorité qualifiée offrent un autre exemple de droit de la minorité qualifiée, qui permet à une minorité d'une certaine importance de retarder ou de bloquer la procédure parlementaire en faisant traîner les débats (« obstructionnisme »)³⁴.

72. Dans certains parlements, une minorité qualifiée peut avoir la faculté de *reporter* les décisions prises par la majorité, par exemple en demandant la tenue de débats supplémentaires ou une période de réflexion. L'article 41 de la Constitution danoise permet à une minorité des 2/5 des parlementaires de demander que le troisième et dernier débat consacré à l'examen d'un projet de loi soit reporté de 12 jours, de manière à permettre à la minorité d'engager un débat public.

73. Les droits de la minorité qualifiée sont énoncés dans les dispositions générales de la procédure parlementaire ou dans des procédures spéciales prévues pour des questions précises et le plus souvent dans la procédure de *contrôle et d'examen parlementaire* de l'exécutif. Il existe ainsi quelques exemples dans lesquels un pourcentage minoritaire précis de parlementaires est habilité à prendre des décisions, notamment pour la tenue d'un débat ou la création d'une commission d'enquête. L'article 44 de la Constitution allemande, par exemple, reconnaît à un quart des parlementaires le droit de demander la formation d'une commission parlementaire d'enquête. Un tiers des membres de la commission de contrôle du parlement norvégien peuvent ouvrir une enquête et organiser des auditions publiques. Dans sa Résolution 1601 (2008), l'APCE préconise l'attribution de droits de minorité qualifiée à un quart des parlementaires dans un certain nombre de dispositions en matière de surveillance, de contrôle et d'examen. La partie 5.3 abordera ce point de façon plus approfondie.

74. La faculté reconnue à une minorité qualifiée de parlementaires de saisir la Cour constitutionnelle nationale ou les autres institutions de ce type d'une demande de contrôle de la constitutionnalité des actes législatifs et d'autres actes de la majorité représente une autre compétence largement répandue. Ce point sera traité plus amplement dans la partie 5.5.

75. Les dispositions les plus fréquentes qui prévoient le recours à la majorité qualifiée dans les parlements européens sont celles qui concernent la *modification de la Constitution*, qui exige, la plupart du temps, la prise d'une décision à la majorité qualifiée des parlementaires. Le seuil le plus courant est celui de la majorité des 2/3, mais il arrive qu'il soit fixé aux 3/5, 3/4 et 5/6³⁵. Ces dispositions confèrent en effet à une minorité (opposition) d'une certaine importance un droit de veto parlementaire. Pour de plus amples informations à ce sujet, voir la partie 5.4.

76. La Commission de Venise estime que les dispositions parlementaire relatives à la majorité ou à la minorité qualifiée constituent un instrument capable de protéger efficacement et légitimement les intérêts de l'opposition et des minorités, à la fois en matière de participation à la procédure, de pouvoirs de contrôle et d'adoption de certaines décisions particulièrement importantes. Parallèlement, cet instrument limite le pouvoir de la majorité démocratiquement

nombre à cinq députés ; l'article 43 de la Constitution tchèque précise qu' « un groupe de 20 députés au moins peut interpellier le gouvernement ou un ministre sur une question qui relève de la compétence du gouvernement ou du ministre » ; enfin, l'article 61 de la Constitution lituanienne prévoit que « lors des sessions du Seimas, le Premier ministre ou un ministre peut être interpellé par un cinquième au moins des députés ».

³⁴ La disposition du règlement du Sénat américain, qui autorise un sénateur ou une série de sénateurs à s'exprimer aussi longtemps qu'ils le souhaitent sur n'importe quel sujet de leur choix, sauf si « trois cinquièmes des sénateurs dûment choisis et ayant prêté serment » (soit 60 %) décident de mettre un terme au débat en demandant sa clôture au titre de l'article XXII du Règlement du Sénat, en offre un exemple bien connu. Elle permet en effet à une minorité des 2/5 du Sénat de faire obstruction aux décisions de la majorité et ce pouvoir a été utilisé (ou la menace de l'utiliser a été brandie) à de nombreuses reprises.

³⁵ La Commission de Venise en a fait l'évaluation dans son « Rapport sur l'amendement constitutionnel » de décembre 2009, CDL-AD(2010)001. Voir plus loin la partie 5.4.

élue et doit par conséquent être utilisé avec circonspection, tout en étant spécialement adapté à la situation constitutionnelle et politique nationale.

4.3.4 Protection et statut juridiques de l'opposition en tant que telle

77. Dans les pays européens, le fait de reconnaître des droits à chaque parlementaire, aux parlementaires et aux minorités qualifiées est de loin le moyen le plus courant de conférer des droits formels à l'opposition parlementaire. Les dispositions qui octroient des droits juridiques à « l'opposition » en tant que telle sont plus rares, bien qu'il en existe certains exemples.

78. L'attribution de droits formels à l'opposition en tant que telle est avant tout une notion applicable aux parlements du type de celui de Westminster, c'est-à-dire fondés sur un scrutin majoritaire uninominal qui favorise un système comportant uniquement deux grandes factions parlementaires : le parti au pouvoir et « l'opposition ». Cette situation est parfois soulignée dans la tradition britannique par la désignation de la principale faction parlementaire de l'opposition par un « O » majuscule, voire par la formule « l'Opposition loyale » ou « l'Opposition de Sa Majesté ». Le Parlement britannique comporte ainsi un certain nombre d'usages et de dispositions procédurales fondées sur la notion « d'opposition », par exemple le droit reconnu au chef de l'opposition de poser chaque semaine un certain nombre de questions au Premier ministre et l'usage en vertu duquel les membres de l'opposition président certaines commissions de la Chambre.

79. D'autres parlements européens ont recours, dans une plus ou moins large mesure, à la notion institutionnalisée de « l'opposition » en tant que telle. C'est le cas notamment de Malte, où, conformément à l'article 90 de la Constitution, « un chef de l'opposition est nommé par le Président ». Le Portugal, qui dispose d'une loi spéciale relative à l'opposition, en offre une autre illustration³⁶.

80. En dehors de ces exemples, la mention de « l'opposition » en tant que notion juridique est rare dans les systèmes parlementaires européens. Cela s'explique principalement par le fait que « l'opposition » n'est pas, dans la plupart des parlements, une entité unique, mais qu'elle se compose de groupes parlementaires, parfois nombreux, dont les intérêts, les opinions et les stratégies sont généralement contraires. L'intensité avec laquelle les partis d'opposition s'opposent effectivement au gouvernement peut également varier, puisque certains le soutiennent expressément ou tacitement, de manière générale ou au cas par cas, tandis que d'autres adoptent une attitude d'opposition frontale et permanente. Il est par conséquent impossible ou du moins peu constructif d'accorder une protection juridique en bloc aux groupes parlementaires envisagés comme un ensemble. Et le fait d'accorder à l'un ou à plusieurs d'entre eux (par exemple au plus important) un statut particulier et privilégié d'« Opposition » serait contraire au principe d'égalité des parlementaires et pourrait être mal ressenti par les autres.

81. Dans son « Avis sur le projet de loi relatif à l'opposition parlementaire en Ukraine »³⁷ de juin 2007, la Commission de Venise déconseillait l'adoption d'une loi spéciale relative à l'opposition en tant que telle, car elle estimait qu'elle ne correspondait pas au contexte constitutionnel et politique du Parlement ukrainien :

³⁶ Loi n°24/98 du 26 mai 1998. La notion « d'opposition » y est définie à l'article 2 comme une fonction : « l'opposition s'entend comme l'activité de suivi, de contrôle et de critique des lignes directrices politiques adoptées par le gouvernement ». Parmi les droits énumérés par la loi figurent le droit de consultation préalable (article 5), les droits de participation en général (article 6) et en matière législative en particulier (article 7), le droit de faire des déclarations (article 8) et la garantie de la liberté et de l'indépendance des médias (article 9).

³⁷ Cf. CDL-AD(2007)019, adopté en juin 2007, ainsi que l'avis préliminaire antérieur de mars 2007, CDL-AD(2007)015. À la suite de l'avis rendu par la Commission de Venise, le projet de loi a été retiré.

5. Ni l'expression « opposition parlementaire », ni la notion d'« opposition » ne sont actuellement inscrites dans la Constitution ou la législation ukrainiennes. C'est pourquoi la portée des droits et des immunités des députés, qui est définie par la Constitution, la loi sur le statut des députés ukrainiens et le règlement intérieur de la Verkhovna Rada d'Ukraine, ne dépend pas de l'appartenance des députés à tel ou tel groupe parlementaire.

6. De par son caractère particulier de loi générale et sa nature bipolaire résultant des définitions données à l'article 1er, le projet de loi prend comme point de départ une division très nette entre la coalition au pouvoir et l'opposition. L'approbation d'un statut spécial pour l'opposition et son inscription dans une loi spéciale peuvent se concevoir si le but est de renforcer la position politique et institutionnelle du principal parti de l'opposition qui demain, peut devenir majoritaire. Il peut en être ainsi dans les systèmes où le parti majoritaire gouverne et où l'opposition est représentée par le principal parti minoritaire au parlement, qui est prêt à succéder au gouvernement en place une fois que celui-ci a démissionné (modèle de Westminster). Les deux principaux partis politiques se succèdent généralement au pouvoir et dans l'opposition dans un système majoritaire qui est souvent bipolaire.

7. Le Parlement ukrainien s'est caractérisé jusqu'à présent par une pluralité de partis politiques, de blocs et de groupes parlementaires et de députés indépendants. La vie politique et institutionnelle évolue régulièrement, de même que les majorités numériques à la Verkhovna Rada, car les députés changent de partis. Dans ces conditions, la Commission de Venise estime qu'il peut être très difficile, et dans certains cas délicat d'un point de vue de l'interdiction de la discrimination, d'introduire des règles rigides, en particulier lorsque ces dernières tendent à accorder des compétences particulières à certains acteurs politiques au détriment d'autres qui sont tout autant en droit d'intervenir en qualité de représentants des citoyens.

8. Comme la commission l'a déjà signalé dans son avis préliminaire, la rigidité de la procédure choisie pour former et dissoudre l'opposition parlementaire, qui se traduirait par la consolidation de l'adhésion parlementaire et de la loyauté à l'égard d'un groupe majoritaire, suscite des préoccupations car elle peut avoir un effet négatif sur la liberté et l'autonomie du mandat des députés.

82. En France, le Conseil constitutionnel a déclaré le 22 juin 2006 que les dispositions insérées dans le nouvel article 19 du Règlement de l'Assemblée nationale, qui imposent aux groupes parlementaires de faire une déclaration d'allégeance à la majorité ou à l'opposition et, s'ils s'y refusent, de conférer au Bureau de l'Assemblée nationale le pouvoir de décider en la matière, étaient incompatibles avec l'article 4.1 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel a estimé que l'article 19 entraînait une différence de traitement injustifiée au détriment des groupes parlementaires qui se refusent à proclamer une telle allégeance, puisque cette déclaration d'allégeance avait un certain nombre de conséquences sur le droit de participer à diverses activités de contrôle parlementaire. Cette proposition était contraire à la Constitution, car elle s'apparenterait à une « différence injustifiée » de traitement des divers groupes politiques³⁸.

83. En Norvège, le Parlement a examiné et, dans une certaine mesure, adopté en 2009 plusieurs propositions visant à renforcer les droits de la minorité parlementaire, mais sans employer la notion d'« opposition »³⁹.

³⁸ Voir le résumé et le texte intégral de la décision in CODICES, FRA-2006-2-005.

³⁹ Cf. le rapport de commission n°235 (2008-2009) du Parlement norvégien (Storting).

84. Bien que l'institutionnalisation formelle de l'« Opposition » en tant qu'entité unique ne soit pas à conseiller dans les parlements dont la tradition ne correspond pas à celle de Westminster, cela ne signifie pas que le terme d'« opposition » ne puisse être utilisé de manière constructive lors de l'examen de la procédure parlementaire. Dans les lignes directrices énoncées par la Résolution 1601(2008), l'Assemblée parlementaire évoque de façon cohérente les droits dont devraient disposer les « membres de l'opposition ». La plus grande partie du texte repose sur l'idée que tous les parlementaires disposent de ces droits, mais qu'il est particulièrement important de le souligner à propos de ceux de l'opposition. Il est également utile d'évoquer certaines fonctions parlementaires dont « l'opposition » devrait être particulièrement soucieuse, comme les activités de contrôle et d'examen, que les parlementaires de la majorité gouvernementale n'exerceront pas avec les mêmes motivations.

85. En France, le nouvel article 51-1 de la Constitution (ajouté en 2008) prévoit que le règlement des deux assemblées du Parlement « reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires ». Une disposition de l'article 48 (5) confère aux « groupes d'opposition » le droit d'arrêter, un jour de séance par mois, l'ordre du jour. En dehors de ces deux éléments, les droits et compétences sont associés aux groupes parlementaires et aux minorités qualifiées, mais pas à « l'opposition » en tant qu'entité juridique.

86. Il arrive que des parlements réservent, conformément à un principe ou un usage, certaines fonctions aux membres de l'opposition, comme c'est le cas au Royaume-Uni et en Norvège⁴⁰. Cela vaut en particulier pour la présidence des commissions chargées du contrôle et de l'examen des activités du gouvernement, en vertu de l'idée qu'on peut compter avant tout sur les partis de l'opposition pour exercer la fonction de contrôle parlementaire de l'exécutif⁴¹. Il est cependant d'usage dans certains systèmes politiques que les parlementaires du parti au pouvoir puissent contrôler de façon rigoureuse le gouvernement.

4.4 Le degré et la forme juridiques de la protection

87. L'étendue de la défense des intérêts de l'opposition et des minorités parlementaires par des dispositions formelles dépend non seulement de leur contenu, mais également du niveau auquel elles se situent dans la hiérarchie des normes. En règle générale, lorsqu'un intérêt de la minorité est uniquement réglé à un niveau qui peut être modifié par un simple vote à la majorité, il ne bénéficie guère d'une excellente protection formelle. Son véritable degré de protection peut néanmoins être plus élevé, car il existe bien souvent des normes et des usages tacites qui empêchent la majorité de modifier la règle du jeu. Mais lorsque l'opposition a véritablement besoin d'une protection des minorités, elle ne peut pas systématiquement se contenter de la retenue dont la majorité consent à faire preuve.

88. En règle générale, il convient que les dispositions essentielles qui portent sur les droits de l'opposition et des minorités parlementaires soient de préférence réglées sous une forme que la majorité ne puisse altérer ou modifier arbitrairement, tout au moins immédiatement.

⁴⁰ À Malte, par exemple, la fonction de vice-président est traditionnellement réservée à un membre de l'opposition.

⁴¹ Dans sa Résolution 1601(2008), paragraphe 2.5.1, l'Assemblée recommande que l'opposition préside l'ensemble des « commissions responsables du contrôle de l'action gouvernementale, telles que les commissions en charge du budget et des finances, du contrôle des comptes ou de la surveillance des services secrets et de sécurité ». La Résolution va ici assez loin, par rapport à la situation habituelle des parlements nationaux. Cet exemple illustre également les difficultés du droit constitutionnel comparé. Dans bien des pays, les commissions parlementaires chargées du budget et des finances ne sont en effet pas considérées comme de simples commissions de « contrôle ». La commission permanente des finances (Finanskomiteen) du Parlement norvégien, par exemple, n'est pas envisagée comme une commission de contrôle, mais au contraire comme une commission dotée d'un pouvoir décisionnel considérable. Elle est donc traditionnellement présidée par un parlementaire membre d'un parti du gouvernement, contrairement à la commission permanente de contrôle (Kontrollkomiteen), habituellement présidée par l'opposition en vertu d'un usage tacite.

89. Si l'on procède à une analyse comparative des dispositions nationales relatives à la protection juridique des intérêts de l'opposition et des minorités parlementaires, on constate que celles-ci revêtent diverses formes et se situent à tous les niveaux de la hiérarchie des normes :

- la Constitution
- la loi
- le Règlement du Parlement
- une coutume ou un usage tacite

90. Comme nous l'avons souligné, on peut considérer qu'un certain nombre de dispositions habituellement présentes dans les Constitutions nationales protègent indirectement le rôle de l'opposition politique en général et de l'opposition parlementaire en particulier. Cela vaut à la fois pour les droits fondamentaux et pour les dispositions relatives aux rouages et aux procédures de l'État, que la majorité est tenue de respecter même si elle préférerait n'en rien faire. La quasi-totalité des Constitutions comportent également des dispositions applicables aux modifications constitutionnelles, qui exigent un vote parlementaire à la majorité qualifiée et octroient par conséquent à la minorité (l'opposition) un droit de veto.

91. Les dispositions qui règlent plus explicitement les droits de l'opposition ou des minorités parlementaires ne sont pas si fréquentes dans les Constitutions nationales, bien que celles-ci en comportent habituellement. Leur existence dépend avant tout du degré de précision de la Constitution et notamment de la mesure dans laquelle la procédure parlementaire est réglée par la Constitution. La plupart des dispositions constitutionnelles se contentent de définir les éléments les plus essentiels de la vie parlementaire et laissent à une loi spéciale relative au Parlement, ou plus souvent au Règlement adopté par le Parlement lui-même, le soin d'en préciser les détails. Cela signifie que la plupart des questions relatives aux droits de l'opposition ne sont en principe pas consacrées par la Constitution.

92. La question de l'immunité parlementaire des députés, que nous aborderons plus loin dans la partie 5.6, est réglée à l'échelon constitutionnel dans la plupart des pays européens. Quant aux autres dispositions relatives aux droits de l'opposition et de la minorité, elles semblent varier considérablement d'une Constitution nationale à une autre. Certaines Constitutions accordent par exemple aux parlementaires un droit d'interpellation⁴², mais ce point est régi par le Règlement dans la majorité des pays. Seules quelques Constitutions mentionnent expressément la notion d'« opposition » en tant que telle⁴³. Le principe de la représentation proportionnelle dans la procédure parlementaire est protégé par quelques Constitutions, comme la Constitution danoise dans son article 52, mais il est le plus souvent énoncé uniquement dans le Règlement, si tant est qu'il le soit.

93. Il semble que la loi ordinaire soit rarement utilisée pour régler la situation de l'opposition et des minorités parlementaires. Certains pays disposent cependant d'une loi spéciale relative au Parlement, comme « l'ex-République yougoslave de Macédoine », qui peut intégrer, dans une

⁴² Par exemple les Constitutions arménienne (article 80), autrichienne (article 52.3), chypriote (article 73), finlandaise (article 37) et ukrainienne (article 134).

⁴³ La Constitution portugaise est au nombre de celles-là ; son article 114 indique que « le droit d'opposition démocratique des minorités est reconnu aux conditions fixées par la présente Constitution et par la loi ». L'article 51.1 de la Constitution française précise que « le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires ». La récente réforme de 2008 de la Constitution française, qui visait notamment à renforcer les pouvoirs du Parlement, a également inséré à l'article 48.3 une dispositions en vertu de laquelle un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires.

certaine mesure, les droits de l'opposition et des minorités. Il existe au Portugal une loi spéciale sur l'opposition en tant que telle⁴⁴.

94. La plupart des dispositions qui régissent les droits de l'opposition et des minorités parlementaires figurent dans le Règlement des parlements nationaux. C'est là une situation bien naturelle, qui traduit l'autonomie procédurale du Parlement, principe fondamental admis par la majorité des systèmes constitutionnels. L'inconvénient, du point de vue de la minorité, est que ce règlement est d'ordinaire adopté à la majorité simple et peut par conséquent être modifié de même, ce qui assure une faible protection formelle aux intérêts des minorités.

95. Ce n'est cependant pas systématique. Dans certains pays, la Constitution ordonne que le Règlement du Parlement soit adopté à la majorité qualifiée. C'est par exemple le cas de l'Autriche, où, en vertu de l'article 30 de la Constitution, « la loi fédérale relative au règlement intérieur permanent du Conseil national peut uniquement être adoptée en présence de la moitié des députés et à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés ». Selon l'article 8, alinéa 6, de la Constitution suédoise, le Règlement du Parlement (*Riksdagsordningen*) peut uniquement être modifié, soit conformément à la procédure applicable aux modifications constitutionnelles, soit à la majorité des trois quarts des parlementaires⁴⁵.

96. La Commission est d'avis que le Règlement du Parlement devrait de préférence être régi de telle sorte qu'il soit difficile d'écarter à la majorité simple les intérêts légitimes des groupes politiques minoritaires.

97. Dans la plupart des parlements, le Règlement écrit est complété par des normes et des usages tacites. Ils représentent parfois une grande part des normes procédurales, comme c'est le cas des « us et coutumes » du Parlement britannique, dont plusieurs sont rédigés sous forme de « règlement intérieur permanent »⁴⁶. Même en cas d'adoption par un Parlement d'un règlement détaillé, ce dernier est souvent complété, voire modifié par une coutume tacite, qui peut avoir une grande importance pour la situation réelle des minorités parlementaires. Les parlements parvenus à une certaine maturité démocratique ont ceci de commun que les intérêts de l'opposition et des groupes minoritaires sont souvent bien mieux respectés du fait de la coutume et de l'usage qu'en raison du contenu de dispositions formelles, comme le soulignent March et Olsen :

« Au-delà des dispositions spécifiques, la démocratie suppose que l'autorité légitime respecte une éthique de retenue volontaire, survivance résiduelle d'un principe d'humilité démocratique. [...] Les majorités cèdent volontiers aux minorités dans certains cas. Elles ne sont pas censées tirer parti ou ne tirent pas réellement parti de tous les avantages que leur offrent les dispositions en vigueur⁴⁷ ».

98. Le fait que les intérêts de l'opposition et des minorités parlementaires soient formellement protégées par les dispositions du Règlement ne signifie pas automatiquement que l'opposition aura la possibilité de recourir à un contrôle juridictionnel en cas de litige. Il n'existe, dans bien des pays, aucun moyen procédural d'obtenir un règlement juridictionnel des litiges portant sur

⁴⁴ Loi n°24/98 du 26 mai 1998.

⁴⁵ On trouve une autre variante au Danemark et en Norvège, où les règlements sont adoptés par les parlements à la majorité simple, mais avec des dispositions qui précisent qu'il ne peut être dérogé à un point particulier du règlement, sauf par un vote à la majorité qualifiée (3/4 des parlementaires au Danemark, 2/3 en Norvège). En d'autres termes, la majorité parlementaire est à tout moment libre de modifier le règlement dans son ensemble, mais ne peut y déroger sur des points précis. Il n'est pas précisément logique que la majorité s'impose ce type de contrainte, mais le système fonctionne assez bien en pratique et offre un degré élevé de protection réelle des intérêts de l'opposition et des minorités.

⁴⁶ On peut en trouver un certain nombre sur <http://www.parliament.uk/about/how/role/customs.cfm>

⁴⁷ Cf. March et Olsen, *Democratic Governance* (1995) p. 127.

l'interprétation et l'application du Règlement du Parlement ; cette possibilité serait d'ailleurs par principe jugée contraire à l'indépendance procédurale et à l'autonomie du Parlement.

99. D'autres systèmes constitutionnels prévoient une voie de recours. La Constitution allemande comporte, dans son article 93.1, une procédure spéciale de recours devant le Tribunal constitutionnel fédéral, intitulée « *Organstreitverfahren* ». L'article 148 de la constitution turque permet un contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des dispositions de la procédure parlementaire (règlement intérieur permanent). En France, le Conseil constitutionnel s'est prononcé à plusieurs reprises sur les dispositions de la procédure des deux assemblées du Parlement⁴⁸. De même, la Cour constitutionnelle hongroise a vérifié en 2006 la constitutionnalité des dispositions relatives à la durée des séances et au temps de parole des parlementaires. Deux juges ont exprimé à cette occasion une opinion dissidente contraire à celle de la majorité, qui soulignait que les dispositions du règlement intérieur permanent relatives au droit de prendre la parole n'assuraient pas une protection suffisante des minorités⁴⁹.

100. Il n'existe aucun modèle européen commun de réglementation des droits de l'opposition et des minorités parlementaires et la Commission de Venise ne juge pas nécessaire ni utile de chercher à en établir un. La Commission souhaite toutefois souligner que, si l'on y regarde de plus près, la plupart des Constitutions nationales protègent implicitement et indirectement l'opposition bien mieux qu'on ne pourrait le croire au premier abord. La Commission estime en outre que le plus important n'est pas la forme que prend cette protection, mais le fait que les conditions juridiques essentielles à l'existence d'une opposition parlementaire effective soient protégées de telle sorte qu'elles ne puissent être ignorées ou écartées, sur un coup de tête, à la majorité simple.

5. Dispositions régissant l'opposition ou les minorités parlementaires

5.1 Introduction

101. La présente étude a jusqu'ici principalement examiné les aspects juridiques et techniques de la réglementation du rôle de l'opposition parlementaire – de manière directe ou indirecte, en utilisant différents types de sujets juridiques et divers degrés de la hiérarchie des normes. Or, une autre question se pose, plus matérielle celle-là : quels sont les droits et compétences essentiels de l'opposition et des minorités qui sont ou devraient être juridiquement garantis ?

102. Le premier principe de toute démocratie parlementaire est que les décisions se prennent à la majorité des voix. Il convient toutefois que la minorité ait systématiquement la possibilité d'y prendre part. La plupart des dispositions relatives à l'opposition et aux minorités parlementaires sont par conséquent de nature procédurale. Parfois, les minorités ont pourtant plus qu'un simple droit de participation et il arrive même qu'elles aient la compétence d'adopter des décisions essentielles, ou tout au moins d'influer sur elles.

103. La doctrine fait parfois une distinction entre pouvoir positif et pouvoir négatif. Le pouvoir positif d'adopter des décisions devrait, dans une démocratie, appartenir à la majorité élue. Mais la minorité (opposition) peut se voir conférer, dans une certaine mesure, un *pouvoir négatif* d'examiner, de contrôler, de retarder, voire de bloquer l'exercice du pouvoir de la majorité. La notion de « pouvoir négatif » est un outil utile pour comprendre comment les intérêts de l'opposition et des minorités peuvent ou devraient être réglementés.

⁴⁸ Voir CODICES 2006-2-005, CODICES 1990-S-001, CODICES 1995-3-010.

⁴⁹ Pour le résumé et le texte intégral de la décision, voir CODIDES, HUN-2006-1-001.

104. Il n'est guère facile de trouver le juste équilibre entre la prééminence de la majorité démocratique et le respect des droits et intérêts légitimes de l'opposition et des minorités – ainsi qu'entre pouvoir positif et pouvoir négatif – qui repose dans une large mesure sur la culture politique et constitutionnelle nationale. Il n'existe pas de formule unique et générale, encore moins de norme européenne commune précise. Mais on retrouve un ensemble de points communs. À y regarder de plus près en effet, il semble que la plupart des systèmes parlementaires européens comportent certaines catégories essentielles de dispositions dans lesquelles figurent les droits particuliers de l'opposition ou des minorités :

- les dispositions qui garantissent la participation des minorités à la procédure parlementaire (5.2)
- les dispositions qui confèrent à une minorité des droits spéciaux de contrôle et d'examen de la politique gouvernementale (5.3)
- les dispositions qui confèrent à une minorité un droit de blocage ou de report des décisions de la majorité (5.4)
- les dispositions qui confèrent à une minorité le droit de demander le contrôle de la constitutionnalité des lois (5.5)

105. Ces dispositions reconnaissent à l'opposition et aux minorités parlementaires des droits et des compétences. À cela s'ajoutent les dispositions qui protègent les partis et les parlementaires de l'opposition contre toute forme de persécution et d'abus (5.6).

5.2 La participation à la procédure parlementaire

106. L'idée première d'un Parlement est celle d'une assemblée représentative, censée refléter des opinions différentes et discuter : le mot même de « parlement » signifie en français discussion. Bien que la prise de décision à la majorité en soit un principe fondamental, cette majorité ne constitue pas à elle seul le Parlement. En tant qu'institution, le Parlement se compose de l'ensemble des députés, qui ont tous le droit et le devoir de prendre part à la procédure parlementaire, qu'ils appartiennent à la majorité ou à la minorité. Il n'est dès lors guère surprenant que la plupart des dispositions relatives aux parlementaires, aux groupes parlementaires, aux minorités qualifiées et (plus rarement) à « l'opposition » concernent les questions de *procédure*, qui garantissent les droits de *participation*, et non de décision, des minorités.

107. Cette situation peut se résumer comme suit : « la procédure parlementaire repose sur le principe selon lequel il importe que la minorité s'exprime et que la majorité décide »⁵⁰. Il importe que la minorité s'exprime, dans le sens où elle devrait avoir le droit de participer à la procédure, aux travaux des commissions et au débat. Mais lorsque le vote a lieu, ce n'est pas la minorité qui l'emporte. Le débat aura éventuellement permis d'améliorer l'issue du vote et, quand ce ne serait pas le cas, la participation de l'opposition aura au moins accru la publicité et la transparence du processus politique, tout en renforçant sa légitimité et l'obligation de rendre des comptes.

108. Il importe également que la minorité ait son mot à dire dans la fixation de l'ordre du jour, c'est-à-dire dans le choix des points à débattre, de la date des débats, de la durée des débats et d'autres éléments encore. La fixation de l'ordre du jour par la seule majorité, qui autoriserait uniquement les débats qui lui conviennent et qui reporterait ou entraverait les autres, ne garantirait en effet pas le caractère effectif et légitime de la démocratie parlementaire.

109. Il existe, dans la plupart des parlements nationaux, de nombreuses dispositions du Règlement qui garantissent la participation à la procédure de chaque parlementaire, des groupes parlementaires, des minorités qualifiées ou de « l'opposition » en tant que telle.

⁵⁰ Cf. Philip Laundy, *Parliaments in the Modern World* (1989) p. 95.

110. L'égalité des parlementaires représente un principe fondamental de la procédure parlementaire, certes rarement énoncé expressément par les Constitutions nationales, mais qui ressort néanmoins souvent de leur interprétation. Comme nous l'avons dit, le Parlement est une institution composée de parlementaires élus, dont la principale entité juridique est le parlementaire et qui repose sur l'idée que chacun d'eux devrait avoir les mêmes droits et obligations, indépendamment de son appartenance au parti au pouvoir ou à l'opposition.

111. Ce principe d'égalité est proclamé par la Résolution 1601 (2008) de l'Assemblée parlementaire : « L'égalité de traitement des parlementaires, 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 ». La Commission de Venise, quant à elle, a également rappelé dans son Code de bonne conduite en matière de partis politiques la nécessité de respecter le principe de l'égalité⁵¹.

112. En droit de l'Union européenne, le principe de l'égalité des membres du Parlement européen a été reconnu sur le plan judiciaire par le Tribunal de première instance, qui a conclu en 2001 que « ce principe ne saurait admettre que des députés, qui ont été démocratiquement investis d'un mandat parlementaire, voient les conditions d'exercice de ce mandat, du fait de leur non-appartenance à un groupe politique, affectées dans une mesure qui excède ce qui est nécessaire à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis par le Parlement à travers sa structuration en groupes politiques »⁵².

113. La limitation du principe d'égalité des parlementaires est admissible par souci d'efficacité, car il serait bien souvent impossible d'adopter des décisions au sein d'une assemblée dont tous les membres sont titulaires d'un droit égal de participation procédurale. Le principe de l'égalité des parlementaires est par conséquent habituellement complété par un principe de représentation et de participation proportionnelles par groupes parlementaires.

114. Plusieurs questions ayant trait à des droits plus concrets et plus précis de participation à la procédure, qui correspondent aux nombreuses fonctions et procédures d'un Parlement moderne, méritent notre attention. La Résolution 1601 (2008) en est la traduction ; l'Assemblée parlementaire y énumère une liste complète et détaillée des droits procéduraux qu'il convient de garantir aux membres de l'opposition. Ces principaux droits sont les suivants :

- participation à la fonction de « surveillance, vérification et contrôle », grâce à un certain nombre de droits procéduraux précisés (2.2.1 à 2.2.9)
- participation à l'organisation des travaux législatifs (2.3.1 et 2.3.2)
- participation à la procédure législative (2.4.1 à 2.4.4)
- participation aux travaux des commissions parlementaires (2.5.1 à 2.5.5)
- participation aux décisions politiques (2.6)
- participation au contrôle de la constitutionnalité des lois (2.7)

115. La Commission de Venise se félicite de ce que l'Assemblée parlementaire ait établi cette liste de droits procéduraux essentiels à une prise de décision parlementaire démocratique et

⁵¹ Cf. paragraphe 51 : « Les principes généraux énoncés par ce Code s'appliquent quand le parti est au pouvoir comme quand il fait partie de l'opposition ». Cette idée est développée dans le rapport explicatif : « Afin de préserver le pluralisme politique, en tant qu'élément nécessaire au bon fonctionnement d'une démocratie représentative, le principe constitutionnel de l'égalité impose des obligations à la fois aux Etats et aux partis politiques. Parmi ces dernières, le principe d'égalité impose aux partis sortants de ne pas abuser ni profiter de l'exercice du pouvoir pour créer des conditions discriminatoires à l'encontre des autres forces politiques, mais de respecter au contraire l'égalité dans la concurrence entre les partis ».

⁵² Arrêt du Tribunal de première instance du 2 octobre 2001, Martinez et De Gaulle c. Parlement européen, affaire T-222/99, T-327/99 et T-329/99, paragraphe 202.

légitime, tout en rappelant que les parlements nationaux des États membres du Conseil de l'Europe devraient les mettre en œuvre.

5.3 Le droit de contrôle et d'examen parlementaires de l'exécutif

116. Le contrôle et l'examen de l'action du gouvernement et de l'administration (c'est-à-dire de l'exécutif) représentent l'une des premières fonctions essentielles de la quasi-totalité des parlements, en dehors de l'adoption des textes de loi et du budget ; on parle aussi parfois à leur propos de surveillance, enquête ou contrôle parlementaire⁵³.

117. Pour la doctrine constitutionnelle, cette surveillance est effectuée par le Parlement en temps qu'institution. Dans les faits, cette fonction relève avant tout de l'opposition, qui garantit ainsi le principe de séparation des pouvoirs inhérent à la doctrine constitutionnelle. Les véritables adversaires ne sont en effet pas le Parlement d'un côté et le gouvernement de l'autre, mais l'opposition et le ou les partis au pouvoir. Cette surveillance prend parfois place dans une atmosphère parlementaire consensuelle, mais elle s'inscrit le plus souvent dans le cadre d'une controverse politique, où l'opposition attaque le gouvernement, tandis que les ministres et les parlementaires favorables au gouvernement le défendent. Lorsque le contrôle parlementaire met en lumière des fautes et des défaillances, il arrive que les ministres en soient tenus responsables, ce qui en est l'aboutissement le plus spectaculaire, ou que le Parlement cherche à porter remède à cette situation en adoptant un nouveau texte de loi, en modifiant le budget ou par d'autres moyens. La surveillance exercée par l'opposition relève bien souvent de l'intérêt général ; les médias en assurent la couverture et la complètent.

118. L'existence d'une surveillance effective suppose que le Parlement ait le pouvoir et la compétence de s'informer sur les actions du gouvernement et de l'administration, en demandant que des informations et des documents lui soient communiqués, en procédant à des auditions, en créant des commissions d'enquête et en agissant de diverses autres manières. La plupart des parlements possèdent des commissions permanentes spéciales de surveillance et de contrôle, tandis que, dans de nombreux pays, des institutions de contrôle externes rendent directement compte de leurs activités au Parlement, comme les médiateurs parlementaires ou les commissaires aux comptes, notamment⁵⁴. Au Royaume-Uni, les

⁵³ Bien que cette fonction essentielle soit courante dans l'ensemble des parlements démocratiques, la terminologie employée varie. Certains parlements, comme les parlements scandinaves, retiennent la notion de « contrôle parlementaire », mais dans un sens plus étroit que celui qui lui est habituellement donné, c'est-à-dire qui se limite uniquement ou principalement à une surveillance et à une information a posteriori (et non à une influence exercée au préalable). Le Congrès américain parle de « surveillance » (ou de « surveillance exercée par le Congrès »), qui correspond au terme généralement employé par la littérature internationale consacrée à cette question, ou parfois de « surveillance législative ». Au Royaume-Uni, cette même fonction est englobée, au moins en partie, par la notion « d'examen » parlementaire. Le terme « contrôle parlementaire » peut être utilisé de diverses manières (passer en revue, exercer un droit de regard, examiner, débattre, approuver, contester, censurer, influencer), cf. Gregory "Parliamentary Control and the Use of English", *Parliamentary Affairs* 1990 p. 75. La fonction de « contrôle » parlementaire est étroitement liée aux notions de responsabilité ministérielle et d'obligation de rendre des comptes.

⁵⁴ L'invention suédoise d'un « médiateur » chargé de traiter les plaintes déposées à l'encontre de l'administration a été reprise à une époque récente par la plupart des pays européens et l'Union européenne ; il s'agit le plus souvent d'une institution parlementaire, qui rend compte directement au Parlement. La vérification des comptes du gouvernement et de l'administration est sujette à diverses traditions en Europe ; certains pays disposent d'une « Cour des comptes » spéciale et d'autres d'un « commissaire général aux comptes », qui se rattache d'un point de vue constitutionnel au pouvoir législatif ou à l'exécutif. Mais, dans bien des pays, l'instance chargée de la vérification des comptes est directement ou indirectement rattachée au Parlement, auquel elle rend directement compte, et fait partie intégrante du dispositif de surveillance parlementaire. En pareil cas, l'étendue de la dépendance ou de l'indépendance de l'instance de vérification vis-à-vis de la majorité parlementaire peut revêtir une importance primordiale, tout comme l'étendue de la faculté reconnue à une minorité parlementaire de demander à cette instance ou de la charger d'ouvrir une enquête sur une affaire précise. Certains pays sont également dotés d'instances parlementaires externes chargées de la surveillance des services secrets, tandis que d'autres réservent cette tâche à l'exécutif et/ou au Parlement lui-même, par l'intermédiaire de ses commissions spéciales.

ministres du gouvernement sont régulièrement soumis à des « questions orales », au même titre que le Premier ministre. Il existe par ailleurs des commissions parlementaires chargées de l'examen à la fois des questions générales, comme les droits de l'homme, et des travaux des principaux ministères. Chacune de ces commissions est d'ordinaire présidée par un membre de l'opposition.

119. La difficulté et le paradoxe de la surveillance parlementaire tiennent au fait que le gouvernement peut habituellement compter sur le soutien de la majorité des membres de l'institution même qui, en vertu de la Constitution, est censée le contrôler et lui demander des comptes. Or, cette majorité est souvent peu ou aucunement soucieuse de mettre en lumière des affaires politiques controversées et sensibles. C'est la raison pour laquelle on estime généralement que les droits de l'opposition et des minorités revêtent une importance particulière au regard de cette fonction de surveillance (surveillance et contrôle a posteriori).

120. L'un des éléments essentiels de cette fonction est, dans la plupart des parlements, le droit reconnu à tout parlementaire d'interpeller les ministres, de déposer des propositions et de formuler des critiques. Il s'agit là, cependant, d'une forme de contrôle de faible intensité. Certes, dans la mesure où cette surveillance s'effectue dans le cadre de procédures établies qui ne peuvent être contournées par la majorité, un certain degré de contrôle est garanti. Le fait, par exemple, qu'une procédure impose au gouvernement de rendre compte de certaines questions au Parlement ou soumet les rapports du commissaire général aux comptes et du médiateur à un examen parlementaire, donne à l'opposition l'occasion de souligner les fautes et les défaillances du gouvernement sans que la majorité puisse aisément l'en empêcher. Dans une société empreinte d'un esprit de transparence, il peut également s'avérer difficile pour la faction majoritaire au pouvoir, sur le plan politique, de rejeter les demandes d'ouverture d'une enquête parlementaire sur des questions qui sont de notoriété publique, encore que cela dépende de la culture politique et du pouvoir des médias indépendants.

121. La surveillance parlementaire plus intensive d'affaires précises se heurte toutefois, dans la plupart des parlements, à une difficulté : l'ouverture d'une enquête, la demande d'information, la demande de tenue d'un débat et d'autres mesures importantes sont soumises à l'adoption d'une décision à la majorité, ce qui suppose en pratique d'obtenir l'accord de la faction au pouvoir.

122. C'est la raison pour laquelle certains systèmes politiques reconnaissent à l'opposition parlementaire, en général sous la forme d'une minorité qualifiée particulière, non seulement l'exercice de droits de participation à la procédure, mais également la compétence juridique d'adopter la décision d'ouvrir une enquête, de demander des informations, de créer des commissions spéciales et de prendre d'autres mesures encore. Il ne s'agit pas là d'une tradition classique en Europe. Bon nombre de parlements sont dépourvus de tels instruments et, lorsqu'ils en disposent, les réglementent différemment. Il existe néanmoins quelques exemples notables. L'un des plus anciens et des plus connus est l'article 44 de la Constitution allemande, qui permet à un quart des députés du Bundestag de demander la formation d'une commission d'enquête⁵⁵. L'article 115 de la Constitution finlandaise, qui confère à dix parlementaires le droit

⁵⁵ Cf. l'article 44 (1) : « Le Bundestag a le droit et, à la demande d'un quart de ses membres, l'obligation de constituer une commission d'enquête chargée de recueillir les preuves nécessaires en audience publique ». L'article 226 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (anciennement article 193 TCE) comporte une disposition apparemment similaire à propos du Parlement européen : « Dans le cadre de l'accomplissement de ses missions, le Parlement européen peut, à la demande d'un quart des membres qui le composent, constituer une commission temporaire d'enquête pour examiner, sans préjudice des attributions conférées par le présent traité à d'autres institutions ou organes, les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit de l'Union [...] ». Il existe toutefois une différence capitale entre ces deux dispositions : la demande formulée par un quart des membres du Parlement européen n'oblige pas ce dernier à ouvrir une enquête, puisqu'il lui appartient d'en prendre la décision en plénière, par un vote à la majorité ordinaire. En d'autres termes, contrairement à l'article 44 de la Constitution allemande, l'article 226 TFUE n'est pas conçu pour conférer des droits à la minorité.

de demander à la commission constitutionnelle d'ouvrir une enquête sur les actes commis par un ministre, ainsi que la récente réforme du Règlement du Parlement norvégien, qui permet à un tiers des membres de la commission de contrôle de la constitutionnalité d'ouvrir une enquête et de demander la tenue d'un débat, en offrent d'autres illustrations. En vertu de l'article 76 de la Constitution de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », vingt parlementaires sur 120 peuvent proposer la création d'une commission d'enquête.

123. Dans sa Résolution 1601(2008), l'Assemblée parlementaire s'est inspirée des systèmes qui attribuent une compétence de surveillance spéciale aux minorités parlementaires et recommande de conférer à une minorité qualifiée d'un quart des parlementaires la compétence juridique de demander la prise des mesures suivantes :

- la convocation d'une séance plénière (2.2.5)
- la tenue d'un débat sur une question précise (2.2.7)
- la constitution « d'une commission d'enquête ou d'une mission parlementaire d'information, et [la faculté] d'en être membres » (2.2.8)
- la convocation d'une session extraordinaire (2.3.2)
- la tenue d'auditions parlementaires en commission (2.5.4)

124. La Commission de Venise est en principe favorable à l'idée de conférer à une minorité qualifiée de parlementaires des pouvoirs d'enquête spéciaux, eu égard à la fonction de surveillance du Parlement. Parallèlement, il convient de souligner qu'il n'existe aucune tradition européenne commune dans ce domaine, que ces dispositions demeurent relativement rares et que le seuil d'un quart des parlementaires recommandé par l'Assemblée serait considéré dans la plupart des systèmes politiques comme plutôt bas. La portée et le contenu exacts de ces dispositions doivent être soigneusement adaptés à la tradition et à la situation constitutionnelles et politiques de chaque pays.

5.4 Le droit de blocage ou de report des décisions prises à la majorité

125. Il existe un autre droit de l'opposition ou de la minorité, dont la portée est peut-être la plus étendue : le droit de blocage ou de report de certaines décisions particulièrement importantes prises à la majorité. C'est là l'illustration suprême de ce « pouvoir négatif » – garantie accordée non seulement aux groupes minoritaires du Parlement, mais également aux intérêts et aux groupes qu'ils représentent – conçu comme une protection contre ce qu'on appelle parfois la « tyrannie de la majorité ».

126. Le plus élémentaire et le plus répandu de ces droits est la compétence attribuée à une minorité parlementaire de bloquer la modification de la Constitution. Tous les pays européens soumettent la réforme de la Constitution à des exigences particulières, dont la plus courante est son adoption par un vote à la majorité qualifiée du Parlement. Dans son « Rapport sur l'amendement constitutionnel » de 2009, la Commission de Venise a examiné les dispositions constitutionnelles en la matière de l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe et a constaté que l'obligation la plus fréquente était celle d'une majorité des 2/3 du Parlement, bien que l'on trouve également celle des 3/5, 3/4, 4/5 et 5/6⁵⁶. La Commission de Venise a notamment conclu, après avoir procédé à une évaluation de ces dispositions, que :

⁵⁶ Cf. « Rapport sur l'amendement constitutionnel » adopté en décembre 2009, CDL-AD(2010)001. L'exigence de la majorité qualifiée du Parlement est généralement complétée par un ou plusieurs obstacles supplémentaires, comme un délai particulier ou un référendum populaire. La Commission de Venise a précisé au paragraphe 241 de ses conclusions finales qu'une « procédure de modification satisfaisante de la Constitution prévoit normalement (i) une adoption à la majorité qualifiée du Parlement, qui ne doit pas être trop rigide, et (ii) un certain délai, qui garantit l'existence d'une période de débat et d'un temps de réflexion ».

94. Le but premier et la principale conséquence de l'obligation de *majorité qualifiée* est de (i) garantir l'existence d'un vaste consensus politique (et par là même de renforcer la légitimité et la durabilité de la modification constitutionnelle) et de (ii) défendre les intérêts et les droits de l'opposition et des minorités politiques. Cette obligation confère en effet à une minorité (d'une certaine importance) un droit de veto sur la modification de la Constitution.

127. Les dispositions qui prévoient l'adoption des modifications constitutionnelles à la majorité qualifiée servent en général à protéger les intérêts de l'opposition parlementaire (et lui permettent également de peser dans les négociations engagées sur d'autres sujets), tant que le ou les partis au pouvoir ne disposent pas de la majorité écrasante qui leur permettrait d'adopter eux-mêmes ces amendements. Elles s'inscrivent en somme dans cette protection élargie et plus implicite des intérêts des minorités politiques.

128. Outre la modification de la Constitution, certaines dispositions constitutionnelles imposent une majorité qualifiée pour l'adoption d'autres décisions parlementaires qui revêtent une importance particulière. L'exigence de majorité qualifiée, évoquée plus haut, prévue par certains parlements pour la modification de leur Règlement en offre un exemple. Citons également l'adoption à la majorité qualifiée des décisions de transfert de la souveraineté nationale au profit d'organisations internationales. C'est le cas, notamment, de l'article 93 de la Constitution norvégienne, qui soumet ces décisions à un vote à la majorité des 3/4 des parlementaires, et de l'article 20 de la Constitution danoise, qui impose un vote à la majorité des 5/6 du Parlement ou un référendum populaire (soumis à des conditions strictes). Les Constitutions lettone, polonaise et slovène prévoient également une majorité des 2/3⁵⁷.

129. Certaines dispositions constitutionnelles accordent à une minorité qualifiée non pas un droit de blocage, mais un droit de *report* des décisions majoritaires. C'est le cas, par exemple, de l'article 41 (3) de la Constitution danoise, qui permet à une minorité qualifiée des 2/5 de demander le report jusqu'à 12 jours du troisième et dernier débat consacré à un projet de loi, afin de donner à l'opposition le temps d'engager un débat public. L'article 42 de la même Constitution est plus radical, puisqu'il confère à une minorité qualifiée d'un tiers des députés le droit de demander qu'une loi adoptée par le Parlement soit soumise à un référendum public pour pouvoir être promulguée. Cette compétence a été utilisée une seule fois, en 1963, mais elle semble conserver un certain poids politique. L'article 12 du chapitre 2 de la Constitution suédoise offre un troisième exemple : une minorité qualifiée de plus de 1/6 des parlementaires présents et votants peut, à certaines exceptions près, imposer un sursis de 12 mois pour l'adoption d'un projet de loi touchant aux droits et libertés fondamentaux traités au chapitre 2.

130. La Commission de Venise conclut que les obligations de majorité qualifiée (et les droits de la minorité qualifiée correspondante) doivent être considérées comme un outil utile pour l'adoption de certaines décisions parlementaires essentielles, notamment la modification d'une Constitution ; en dehors de ces cas-là, il convient d'y recourir avec prudence, de manière à ne pas déroger au principe fondamental de la prééminence légitime de la majorité⁵⁸.

⁵⁷ Voir l'article 90 de la Constitution lettone, l'article 68 de la Constitution polonaise et l'article 3a de la Constitution slovène.

⁵⁸ Le droit de veto accordé à chaque noble polonais membre de l'assemblée nationale (le Sejm) aux XVIIe et XVIIIe siècles offre un exemple historique tristement célèbre de droit de veto de la minorité. Il a en effet créé d'énormes difficultés politiques et a plus tard donné naissance à l'expression « Parlement polonais » (en suédois et en norvégien *Polsk riksdag*, en danois *Polsk rigsdag*, en allemand *Polnischer Reichstag*), employée pour désigner une assemblée incapable de prendre de véritables décisions.

5.5 Le contrôle de la constitutionnalité des lois et des autres actes du Parlement

131. Les dispositions relatives au contrôle de la constitutionnalité des lois et des autres actes du Parlement varient d'un État membre du Conseil de l'Europe à l'autre, notamment pour ce qui est du moment où ce contrôle s'effectue (avant ou après l'adoption du texte), des instances qui peuvent en demander l'exercice, des instances qui procèdent à ce contrôle, des critères et de l'étendue du contrôle, ainsi que pour un certain nombre d'autres facteurs⁵⁹.

132. Il existe néanmoins un modèle largement répandu en Europe, qui permet à une minorité parlementaire de demander le contrôle de la constitutionnalité des lois, soit avant, soit après l'adoption, en général par une saisine de la Cour constitutionnelle⁶⁰. Cette compétence donne à l'opposition, dès lors qu'elle atteint une certaine importance numérique, la possibilité de renvoyer les textes de loi et les autres actes du Parlement devant une instance judiciaire indépendante. Une telle compétence peut, en soi, conférer à la minorité un certain pouvoir de levier et ralentir l'adoption ou la promulgation d'une nouvelle loi par la majorité. Son éventuelle capacité de blocage du texte dépend du contenu de la loi, de la rigidité de la Constitution, ainsi que de la volonté, de la composition et des habitudes de la Cour constitutionnelle.

133. La minorité qualifiée imposée pour demander le contrôle de la constitutionnalité des lois est variable. Elle est fixée dans certains parlements à 1/3 (Autriche, Slovénie), à 1/4 (Allemagne)⁶¹ ou même à 1/5 des membres (Albanie, Bulgarie, Lituanie, Slovaquie et Turquie). D'autres parlements définissent un nombre précis de parlementaires, comme en France (60 députés ou 60 sénateurs), en Pologne (50 députés ou 30 sénateurs) ou en Espagne (50 députés ou 60 sénateurs).

134. Dans certains pays, l'opposition demande traditionnellement le contrôle de la constitutionnalité d'un très grand nombre d'actes parlementaires. C'est le cas notamment de la France, où le seuil peu important de 60 députés sur 577 (ou de 60 sénateurs sur 348) a conduit les parlementaires à saisir assez souvent le Conseil constitutionnel de tout texte relativement important et controversé ; cette instance procède ainsi, dans une large mesure, à une appréciation des objections de l'opposition parlementaire.

5.6 La protection des minorités contre les persécutions et les abus

135. Le présent rapport a jusqu'ici examiné les droits et compétences positifs qui sont ou peuvent être conférés à l'opposition ou aux minorités parlementaires. L'évaluation du statut juridique de l'opposition dans un Parlement démocratique ne serait toutefois pas complète sans celle de la *protection juridique spéciale* accordée à la minorité parlementaire contre les persécutions et les abus de la majorité. Il existe, en la matière, une tradition européenne relativement classique, qui assure une protection formelle particulière :

- aux partis politiques (contre leur interdiction et leur dissolution)
- à chaque parlementaire (qui jouit d'une « immunité parlementaire »)

⁵⁹ Dans certains pays, il n'existe aucun contrôle de ce type, hormis celui qu'exerce le Parlement lui-même, comme aux Pays-Bas. Lorsque le Parlement néerlandais conclut, parfois contre l'avis du Conseil d'État, à la constitutionnalité d'un projet de loi et l'adopte, celui-ci devient sacro-saint, à moins qu'une juridiction le juge en infraction avec une obligation internationale directement applicable.

⁶⁰ En Suède, le contrôle de constitutionnalité (antérieur à l'adoption) des projets de loi est effectué par une instance spéciale, le « Conseil de la législation », à la demande d'une commission parlementaire ou d'au moins cinq de ses membres.

⁶¹ Le seuil prévu par la Constitution allemande, qui était autrefois d'un tiers des parlementaires, est passé à un quart, ce qui a renforcé les droits des minorités.

136. Ces dispositions ne sont pas réservées à l'opposition, mais concernent l'ensemble des partis politiques et des parlementaires. Certes, elles tiennent lieu avant tout de garantie accordée aux minorités contre la majorité politique au sein du gouvernement et du Parlement⁶². Ces deux séries de dispositions ont déjà été examinées en profondeur par la Commission de Venise, qui renvoie à son « Rapport sur le régime des immunités parlementaires » de 1996 et à ses « Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues » de 1999, complétées en 2009 dans un rapport consacré à l'interdiction des partis politiques en Turquie⁶³.

137. Les partis (de l'opposition) sont tout particulièrement protégés contre leur interdiction, à la fois à l'échelon européen et, bien souvent, à l'échelon national. La Cour a admis au titre de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme le caractère particulier et les fonctions démocratiques des partis politiques ; elle estime qu'il convient de leur accorder une protection spéciale et qu'ils ne peuvent être interdits qu'à titre exceptionnel et sous réserve du respect de critères stricts. Dans les lignes directrices qu'elle a consacrées à la question, la Commission de Venise a complété ce point de vue en se référant aux normes européennes ; elle a ainsi estimé que l'interdiction des partis politiques pouvait uniquement être légitime s'ils recouraient ou menaçaient de recourir à la violence. Cela vaut, bien entendu, pour tous les partis politiques, qu'ils soient représentés ou non au Parlement.

138. La protection particulière accordée à chaque parlementaire par les dispositions relatives à « l'immunité parlementaire » n'est pas réglementée, en tant que telle, à l'échelon européen⁶⁴. Elle est cependant si répandue dans les Constitutions nationales qu'elle forme une tradition parlementaire commune, qui remonte au caractère sacro-saint des fonctions représentatives de la république romaine (tribuns) et a perduré, à travers le Bill of Rights anglais de 1689 et la Révolution française, jusqu'aux parlements modernes.

139. L'immunité parlementaire dont jouissent aujourd'hui les membres du Parlement varie d'un État membre du Conseil de l'Europe à l'autre ; elle est en principe régie par les Constitutions elles-mêmes. Ces dispositions assurent à la fois la protection collective du Parlement en tant qu'institution (contre l'exécutif) et la protection individuelle de chaque parlementaire contre l'exécutif et la majorité parlementaire.

140. Le « Rapport sur le régime des immunités parlementaires » de 1996 de la Commission de Venise repose sur une analyse comparative complète de ces dispositions dans l'ensemble des pays européens⁶⁵. La Commission y recense deux principaux types d'immunités, d'ailleurs complémentaires :

- l'irresponsabilité parlementaire (liberté d'expression)
- l'inviolabilité parlementaire (immunité d'arrestation)

⁶² En 2008, le ministère public turc a entamé une procédure d'interdiction du parti AK de la majorité au pouvoir, qui a failli être acceptée, à une voix près, par la Cour constitutionnelle. En dehors de cette situation, l'histoire politique moderne des démocraties européennes n'offre aucun exemple d'un parti de la majorité parlementaire menacé d'interdiction. Seules l'opposition et les minorités ont été concernées dans les faits.

⁶³ Cf. Rapport sur le régime des immunités parlementaires, CDL-INF (96) 7, adopté en juin 1996 ; Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues, CDL-INF(2000)001, adoptées en décembre 1999 ; Avis sur les dispositions constitutionnelles et législatives relatives à l'interdiction des partis politiques en Turquie, adopté en mars 2009, CDL-AD(2009)006.

⁶⁴ Bien que l'immunité parlementaire en tant que telle ne soit pas régie ni protégée par la Convention européenne des droits de l'homme, il existe plusieurs affaires dans lesquelles la Cour européenne des droits de l'homme a été amenée à vérifier si des dispositions nationales accordant une immunité parlementaire étaient contraires aux droits fondamentaux consacrés par la Convention, notamment par l'article 6. La Cour a procédé, dans certaines de ces affaires, à une analyse comparative et a formulé des observations sur l'institution de l'immunité parlementaire nationale. Voir, notamment, les affaires A. c. Royaume-Uni ; Cordova (n°1) ; Cordova (n°2) et Tsalkitzis, C.G.I.L. et Cofferati c. Italie, n° 46967/07, arrêt du 24 février 2009, et Kart c. Turquie n° 89175/05, arrêt du 3 décembre 2009.

⁶⁵ Cf. Rapport sur le régime des immunités parlementaires, CDL-INF (96) 7, adopté en juin 1996.

141. Parmi ceux-ci, l'irresponsabilité parlementaire garantie sous forme de protection spéciale de la liberté d'expression des parlementaires est relativement uniforme et incontestée dans l'immense majorité des pays européens, malgré l'existence, de temps en temps, de débats sur l'étendue de cette irresponsabilité, notamment en cas de propos racistes. Comme l'a souligné la Commission de Venise en 1996, ces dispositions assurent non seulement une protection contre l'exécutif et le harcèlement des tiers, mais également « une garantie supplémentaire des parlementaires à l'égard de l'opinion majoritaire exprimée au sein même du Parlement ». En qualité de représentants de leurs électeurs, les parlementaires minoritaires peuvent faire entendre leur point de vue, même s'il est totalement contraire à celui de la majorité⁶⁶.

142. L'immunité accordée sous forme d'inviolabilité (contre les poursuites civiles et/ou pénales) est une question bien plus complexe et controversée ; les dispositions en la matière varient considérablement d'un pays européen à l'autre, depuis les systèmes qui prévoient une très large immunité contre toutes sortes de poursuites, jusqu'aux pays dans lesquels les parlementaires ne bénéficient pas de la moindre protection particulière. Le défi consiste ici à trouver un juste équilibre entre, d'une part, la protection des intérêts légitimes de l'opposition et, d'autre part, le respect de l'État de droit le souci de ne pas entraver inutilement le cours de la justice. Une application trop large de l'immunité d'arrestation dont jouissent les parlementaires pourrait être utilisée de manière abusive pour échapper à la justice ; plusieurs pays européens ont été confrontés à cette situation à une époque récente.

143. L'immunité parlementaire peut être un élément important de la démocratie, mais il convient parfois de la pondérer pour ne pas porter atteinte à d'autres principes fondamentaux. Cette question a été soulevée au regard de la Convention européenne des droits de l'homme dans plusieurs affaires, notamment dans l'affaire Kart c. Turquie de 2009, dans laquelle la Cour a notamment estimé que :

La Cour a déjà reconnu que le fait pour les Etats d'accorder généralement une immunité plus au moins étendue aux parlementaires constitue une pratique de longue date, qui vise les buts légitimes que sont la protection de la liberté d'expression au Parlement et le maintien de la séparation des pouvoirs législatif et judiciaire [...]. Les différentes formes que peut revêtir l'immunité parlementaire peuvent en effet servir la protection d'une démocratie politique effective, pierre angulaire du système de la Convention, dans la mesure notamment où elles tendent à protéger l'autonomie législative et l'opposition parlementaire.

144. Dans son rapport de 1996, la Commission de Venise souligne qu'« il peut être observé, pour certains pays, une tendance à la juridicisation des conditions de levée de l'immunité parlementaire ou un effort de définition de critères stables et objectifs. Cette évolution est motivée par le souci d'une application plus rigoureuse des principes de l'Etat de droit et des exigences de la sauvegarde des libertés fondamentales ».

145. La Commission de Venise souscrit en règle générale au principe fondamental qui veut qu'une protection juridique spéciale soit accordée à l'exercice des fonctions d'opposition légitime de la minorité parlementaire, sous forme à la fois d'une protection contre l'interdiction des partis et d'une immunité parlementaire garantie à chaque parlementaire. Il convient cependant qu'elle n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire à la protection des intérêts politiques légitimes de l'opposition et des minorités et qu'elle ne soit pas utilisée comme un moyen de faire obstruction à la justice.

⁶⁶ L'irresponsabilité parlementaire est absolue dans certains pays. Ailleurs, elle peut être modifiée ou levée sur décision du Parlement lui-même, mais dans ce cas soumise à une exigence de majorité qualifiée, qui contribue dans une certaine mesure à protéger l'opposition.

6. Les responsabilités de l'opposition

146. Lorsque l'on procède à l'analyse des droits et des compétences de l'opposition parlementaire, il est indispensable de se demander si ceux-ci peuvent ou devraient correspondre à certaines responsabilités et obligations particulières.

147. L'opposition politique a l'obligation fondamentale d'exercer ses fonctions dans le cadre de la loi, y compris en respectant la Constitution, le droit civil et le droit pénal classiques, ainsi que le Règlement du Parlement. Les partis de l'opposition peuvent préconiser d'apporter des modifications à la loi, mais tant que celles-ci ne sont pas adoptées ils sont tenus de respecter la loi, comme tout un chacun. Une fois son immunité parlementaire modifiée, l'opposition peut voir sa responsabilité engagée pour tout acte illicite, comme n'importe quelle autre organisation ou personne. La plupart des parlements disposent également de sanctions disciplinaires internes applicables aux groupes parlementaires et aux parlementaires qui ne respectent pas le règlement ; elles sont pertinentes pour autant qu'elles se justifient de manière légitime et soient proportionnées. Il existe dans plusieurs pays des dispositions spéciales relatives à l'interdiction des partis politiques ; la Commission de Venise a admis leur légitimité, dès lors qu'un parti politique (de l'opposition) recourt ou menace de recourir à des moyens violents et non démocratiques pour porter atteinte à un régime démocratique⁶⁷.

148. En dehors de cette obligation de respect de la loi, qui coule de source, il est difficile de constater l'existence d'obligations légales particulières faites à l'opposition. Il n'est toutefois pas rare que l'on parle de certaines « responsabilités » ou « obligations » de l'opposition, qui sont inhérentes à la notion d'opposition « loyale » et présentent un caractère politique et moral. Le principe en la matière est que l'opposition politique devrait être exercée d'une manière constructive, qui soit conforme aux fonctions légitimes de l'opposition, notamment la présentation de véritables alternatives politiques et la surveillance de l'exécutif (voir la partie 3)⁶⁸.

149. Le bon fonctionnement d'une démocratie parlementaire suppose l'existence d'un équilibre entre la majorité et la minorité, qui crée une forme d'action réciproque propice à une gouvernance efficace, démocratique et légitime. Dans ce domaine, rien ne peut être tenu pour acquis et il existe de nombreux pays, y compris en Europe, dans lesquels la situation est différente. On peut recenser deux formes principales au moins d'exercice abusif ou de dysfonctionnement du rôle de l'opposition. Soit l'opposition entrave totalement l'action effective du gouvernement et/ou du Parlement, soit elle ne propose aucune alternative à la politique menée par le gouvernement et/ou aux propositions de la majorité parlementaire et n'apparaît alors pas dans le débat politique.

150. Ces conséquences négatives ne sont d'ordinaire pas dues, pour l'essentiel, à la défaillance des dispositions légales applicables aux travaux du Parlement et au rôle de l'opposition, mais à des problèmes plus profonds qui relèvent de la culture politique d'un pays. Pour que l'opposition puisse mener une action efficace dans un système démocratique, il faut avant tout que les différentes conceptions du monde et convictions politiques qui existent au sein de la société soient représentées au Parlement. Lorsque les candidats et les partis n'ont aucun profil politique identifiable, il est difficile d'établir un dialogue constructif au sujet des différentes options politiques. Une telle situation, dans laquelle les partis se ressemblent tous,

⁶⁷ Cf. « Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues » adoptées par la Commission de Venise en décembre 1999, CDL-INF(2000)001, et « Avis sur les dispositions constitutionnelles et législatives relatives à l'interdiction des partis politiques en Turquie », adopté en mars 2009, CDL-AD(2009)006.

⁶⁸ La limite entre une attitude constructive et celle qui ne l'est pas est évidemment discutable en soi et « l'opposition résolue » d'un groupe peut aisément être perçue comme « une obstruction irresponsable » par un autre », comme le souligne Philip Laundy, cf. *Parliaments in the Modern World* (Dartmouth 1989) p. 93.

pourrait conduire, soit à une politique de confrontation, où l'opposition serait systématique à l'égard de toute mesure politique, soit à une opposition fictive qui ne proposerait aucune alternative. Il est impossible de remédier à ces difficultés simplement en réformant la loi : il convient de s'y attaquer également en traitant le mal à la racine. Néanmoins, la mise en place d'un cadre juridique satisfaisant, propice au développement et à la maturation d'une politique parlementaire n'est pas inutile et peut souvent contribuer de manière substantielle à la constitution d'une culture politique nationale fortement démocratique.

151. La Commission de Venise est d'avis qu'il existe un lien entre le fait d'accorder à l'opposition des droits formels et d'attendre, en contrepartie, un certain degré d'esprit constructif et responsable. Dans un système où la position de l'opposition parlementaire repose principalement sur les traditions et les usages politiques, ainsi que sur la retenue implicite de la majorité, la question des droits et des compétences accordées par la loi à l'opposition n'est semble-t-il pas si importante, puisque leur usage abusif par l'opposition peut être sanctionné par la majorité. Mais, dans la mesure où la loi accorde expressément des droits à l'opposition (la minorité), ceux-ci pourraient fort bien s'accompagner de certaines responsabilités morales, dépourvues de caractère juridique. Lorsque, par exemple, un quart des parlementaires peuvent demander la tenue d'un débat ou la création d'une commission parlementaire d'enquête, il importe qu'ils le fassent uniquement dans les cas importants où il existe de réelles raisons de penser que des malversations ont été commises et qu'ils n'y recourent pas pour pouvoir harceler un gouvernement majoritaire légitime et faire obstruction à son action.

152. L'idée d'une responsabilité morale et politique commune à l'ensemble des partis représentés au Parlement, qui vise à contribuer de manière constructive et loyale au processus politique, est des plus importantes dans les pays où les structures démocratiques sont relativement récentes et n'ont pas encore eu le temps de s'enraciner. Elle est tout aussi capitale dans les systèmes où des partis politiques différents contrôlent les diverses institutions de l'État, comme dans les périodes de « cohabitation » que traversent les systèmes présidentiels et semi-présidentiels, ou dans les parlements bicaméraux où chaque chambre est contrôlée par des partis différents. En pareil cas, une certaine retenue est indispensable pour garantir que l'action menée par le gouvernement dans l'intérêt national ne se heurte pas à une obstruction motivée par de basses considérations politiciennes.

153. Dans son Code de bonne conduite en matière de partis politiques de 2009, la Commission de Venise souligne que le juste équilibre qu'il convient de trouver entre les droits et responsabilités des partis de l'opposition :

53. [...] La fonction d'opposition implique des contrôles scrupuleux, des observations et vérifications des agissements et actions des autorités et fonctionnaires publics. Cependant, le principe de la bonne gouvernance suggère que les partis de l'opposition (ainsi que les partis au pouvoir) devraient s'abstenir de toute action qui puisse éroder le débat démocratique et qui puisse par conséquent compromettre la confiance des citoyens envers les responsables politiques et les partis.⁶⁹

154. La Commission de Venise précise, dans le rapport explicatif du Code, de quelle manière intégrer aux statuts des partis les bonnes pratiques d'une opposition responsable et constructive :

Les partis de l'opposition ont pour fonctions principales de contrôler et de critiquer l'action du gouvernement, toujours de manière responsable et constructive, ainsi que d'amener la majorité au pouvoir à rendre compte de son action. En effet, le peuple ne peut être souverain que s'il sait ce que fait le gouvernement, et pour

⁶⁹ Cf. CDL-AD(2009)021.

quelles raisons il le fait. Ces fonctions sont reconnues implicitement, librement acceptées et réglementées dans les statuts de certains partis qui incarnent ainsi les bonnes pratiques dans ce domaine. Par exemple, les règles internes de certains partis imposent à leur groupe parlementaire de rendre compte de son action, de sorte que le parti peut évaluer dans quelle mesure le groupe remplit son rôle de surveillance des activités du gouvernement ou de soutien à l'application du programme politique du parti lorsqu'il est aux affaires.

155. En outre, certains partis offrent d'excellents modèles de structures organisationnelles, qui pourraient promouvoir une opposition active et saine, sous la forme d'une action constante dans les divers domaines du programme politique du contre-gouvernement, qui permettrait d'entretenir le fonctionnement de l'appareil du parti et d'en faire un contre-gouvernement capable à tout instant de remplacer le gouvernement dans ses fonctions officielles. On trouve des exemples de ce type de structure en Espagne, dans les organisations sectorielles et les secrétariats du Parti socialiste des travailleurs espagnols, dans certains organes de la Gauche unie (United Left), ainsi que dans les commissions permanentes chargées de définir le programme politique du Parti des verts (Green Party) en Irlande.

156. Dans le rapport qu'ils ont remis au Forum pour l'avenir de la démocratie du Conseil de l'Europe en 2007, consacré aux « Rôle et responsabilités de l'opposition », les rapporteurs généraux soulignaient que :

10. La majorité et l'opposition ont l'une et l'autre tout intérêt à ne jamais oublier que nul ne reste éternellement dans la majorité ou dans l'opposition, et qu'une majorité passera tôt ou tard dans l'opposition, et vice versa. Par conséquent, il est dans l'intérêt de la majorité de ne pas prendre une décision sans que l'opposition n'ait eu l'opportunité d'analyser les propositions et de proposer des alternatives. Inversement, l'opposition ne devrait pas percevoir son rôle comme celui d'un simple mécanisme d'obstruction, mais devrait contribuer de manière substantielle à la prise de décision⁷⁰.

157. Cet équilibre entre droits et responsabilités transparaît également dans le dernier paragraphe de la Résolution 1601 (2008), dans lequel l'Assemblée parlementaire, après avoir exposé très précisément les droits de l'opposition, formule une brève conclusion en soulignant que :

5. 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'accroître l'efficacité du parlement dans son ensemble.

158. Au vu de ce qui précède, la Commission de Venise conclut que plus un système constitutionnel et parlementaire accorde de droits et compétences formels à l'opposition (à la minorité), plus cette même opposition a la lourde responsabilité de ne pas faire un usage abusif de ces pouvoirs, mais de s'opposer au contraire en respectant loyalement l'essentiel du système et l'idée de la prééminence d'une majorité démocratique légitime et efficace. Cette démarche ne saurait cependant être réglementée ou considérée comme une sorte de « responsabilité » formelle, car elle tient plutôt de l'obligation politique et morale.

⁷⁰ Voir les Conclusions des rapporteurs généraux (MM. Gross, Whitmore et Tarschys) de la réunion du Forum pour l'avenir de la démocratie à Stockholm/Sigtuna en juin 2007, paragraphe 10.

7. Résumé et conclusions

159. La démocratie est aujourd'hui plus solidement établie en Europe qu'elle ne l'a jamais été auparavant. Les structures et les traditions politiques démocratiques de l'Europe occidentale se sont consolidées et ont mûri après la deuxième guerre mondiale, puis se sont étendues à l'Europe centrale et orientale au cours des vingt dernières années. Politiquement parlant, l'Europe est parvenue à un stade de développement démocratique raisonnablement avancé. Juridiquement parlant, les principes démocratiques sont relativement bien protégés à la fois par les Constitutions nationales et par les systèmes juridiques communs européens, comme la Convention européenne des droits de l'homme et le droit de l'Union européenne.

160. L'institutionnalisation formelle et juridique de la démocratie s'effectue toutefois selon un processus constant, qu'il est toujours possible d'améliorer. Quant au rôle et aux fonctions de l'opposition politique en général, et de l'opposition parlementaire en particulier, ils n'ont pas encore atteint un stade d'évolution juridique comparable à celui auquel ils sont parvenus sur le plan politique. Rares sont les normes ou dispositions européennes communes qui protègent l'opposition et les minorités parlementaires en tant que telles et bon nombre de Constitutions nationales ne règlent pas réellement ces questions de manière satisfaisante.

161. La Commission de Venise conclut que la démocratie européenne est à présent parvenue à un stade où il devient judicieux et intéressant de se demander de quelle manière et par quels moyens le rôle et les fonctions de l'opposition parlementaire pourraient être mieux réglementés et protégés d'un point de vue formel. Étant donné le juste équilibre atteint entre la prééminence de la majorité démocratique et le respect des intérêts légitimes des minorités, cette institutionnalisation devrait permettre d'améliorer les procédures parlementaires et d'asseoir plus solidement le caractère démocratique des systèmes politiques nationaux.

162. Au vu de ces éléments, la Commission de Venise se félicite de la Résolution 1601 (2008) de l'Assemblée parlementaire et y souscrit ; il s'agit d'un instrument non contraignant et innovant susceptible d'inspirer et d'entraîner l'élaboration de dispositions formelles relatives aux droits et compétences de l'opposition parlementaire dans les États membres du Conseil de l'Europe.

163. La Commission de Venise se félicite également de la tendance soulignée par l'Assemblée : il semble en effet que bon nombre de pays européens montrent un surcroît d'intérêt pour le rôle et la fonction de l'opposition et des minorités parlementaires ; la Commission se tient prête à participer à ce processus si elle y est invitée.

164. La Commission de Venise estime que, bien qu'il n'existe pas et ne devrait pas exister de modèle européen unique de réglementation plus précise des droits de l'opposition et des minorités parlementaires, l'Europe peut néanmoins se targuer d'une tradition et d'une culture communes de vie parlementaire tolérante et libérale, qui laisse en principe à l'opposition une importante marge de manœuvre. Le bon fonctionnement d'un système parlementaire démocratique suppose que la majorité fasse preuve de retenue et respecte les droits et les intérêts des minorités. Il importe qu'elle ne tire pas parti de tous les avantages que lui octroie sa position, une tentation à laquelle elle ne cède d'ailleurs pas dans les systèmes parlementaires parvenus à une certaine maturité.

165. Les garanties juridiques accordées à l'opposition et aux minorités s'avèrent moins indispensables dans les parlements imprégnés d'une telle culture politique, bien souvent sujets à des usages parlementaires tacites. Dans les nouvelles démocraties dépourvues de ces traditions démocratiques, il arrive que la nécessité de ces garanties juridiques se fasse davantage sentir.

166. La Commission de Venise souhaite souligner la distinction qu'il convient de faire entre la protection juridique directe et indirecte (explicite et implicite) des intérêts de l'opposition politique et parlementaire, ainsi qu'entre une protection au sens large et une protection dans une acception plus étroite du terme. La plupart des États membres du Conseil de l'Europe comptent uniquement quelques dispositions juridiques (si tant est que ce soit le cas) qui règlent directement et expressément les droits et les intérêts de l'opposition et des minorités parlementaires. Il existe néanmoins un certain nombre de dispositions juridiques à l'échelon à la fois européen et national qui, plus largement, protègent implicitement ou indirectement les intérêts de l'opposition parlementaire. Ceux-ci se révèlent ainsi bien mieux protégés qu'on ne pourrait le croire au premier abord.

167. La protection élémentaire de l'opposition parlementaire est assurée par la Convention européenne des droits de l'homme, au travers des droits fondamentaux à des élections libres et équitables, à la liberté d'expression et d'opinion, à la liberté de réunion et grâce à un certain nombre d'autres principes fondamentaux. Ces droits sont également protégés par la Constitution dans la plupart des pays européens. Dans une certaine mesure, la protection assurée par la Constitution porte davantage sur les questions plus directement liées aux minorités parlementaires, comme l'immunité parlementaire.

168. La réglementation plus explicite et plus précise des droits de l'opposition et des minorités parlementaires concerne habituellement chaque parlementaire, les groupes politiques ou une minorité qualifiée de parlementaires. La Commission de Venise juge cette forme de réglementation en général préférable au fait de conférer des droits à « l'opposition » en tant que telle, car il s'agit d'une notion difficile, qui varie considérablement entre les partis concernés et d'une tradition nationale à l'autre.

169. La Commission de Venise considère que certaines catégories de droits de l'opposition et des minorités parlementaires sont particulièrement importantes et devraient être généralement reconnues. Il s'agit (i) des droits procéduraux de participation, (ii) des droits spéciaux de surveillance et d'examen de l'action du gouvernement, (iii) des droits de veto et de report de certaines décisions qui présentent un caractère particulièrement essentiel, (iv) du droit de demander le contrôle de la constitutionnalité d'un acte et (v) de la protection contre les persécutions et les abus.

170. Il importe que, pour chacune de ces catégories, le système constitutionnel national reconnaisse et garantisse aux minorités parlementaires un certain degré de protection juridique et effective.

171. L'existence même de la Commission de Venise repose sur l'idée que la démocratie peut et devrait être promue et protégée « par le droit ». La reconnaissance juridique de certains droits de l'opposition et des minorités parlementaires est à cet égard essentielle. Parallèlement, le bon fonctionnement d'une démocratie parlementaire est avant tout garanti par l'existence d'une tradition et d'une culture politiques empreintes de tolérance et de maturité, dans le cadre de laquelle la faction au pouvoir n'abuse pas de ses prérogatives pour supprimer l'opposition et où l'opposition, quant à elle, prend une part active et constructive au processus politique.