



Majorité et opposition – trouver un équilibre en démocratie

Thème 3

**Document d'information
préparé par le secrétariat sur instruction
de la Présidente de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe**

Majorité et opposition – trouver un équilibre en démocratie

1. Introduction

Le pluralisme politique est inhérent à la démocratie, et l'acceptation par le pouvoir de la contestation ou de l'opposition et l'existence d'une représentation institutionnelle de l'opposition politique sont un prérequis du fonctionnement démocratique des institutions. Selon Raymond Aron, philosophe et politologue français, « les démocraties sont des régimes dans lesquels existe une organisation constitutionnelle de la concurrence pacifique pour l'exercice du pouvoir »¹.

La situation faite à l'opposition définit le caractère démocratique des institutions et au-delà l'équilibre majeur du système politique pluraliste. En effet, cet équilibre s'organise moins entre gouvernement et parlement – suivant la conception de séparation des pouvoirs associée à un système de freins et contrepoids – puisqu'ils sont liés au sein d'un même parti ou d'une coalition majoritaire, mais davantage entre majorité et opposition.

La démocratie implique donc un exercice d'équilibre délicat entre une majorité – le vainqueur des élections doit être en mesure de gouverner, mais sans accaparer tout le pouvoir – et une opposition, qui a vocation à s'opposer au gouvernement, et doit être en mesure de participer au processus politique de manière effective et responsable (2).

Trouver un équilibre en démocratie entre majorité et opposition revient à mettre en place les contrepoids nécessaires susceptibles de contrebalancer la prépondérance que la majorité exerce sur le plan législatif par la reconnaissance de droits à l'opposition (3) ; pour autant cette reconnaissance juridique de l'opposition est insuffisante à elle seule à garantir l'effectivité du dialogue politique et, partant, la stabilité démocratique à long terme (4).

2. Qu'est-ce que l'opposition ?

On dénombre plusieurs sortes et formes d'opposition selon la nature et le fonctionnement des régimes politiques. On s'accordera donc à désigner par opposition l'ensemble des partis politiques ou des mouvements qui n'appartiennent pas à la majorité parlementaire ou à la coalition au pouvoir, qui expriment leurs divergences et leurs points de vue critiques par rapport à l'action du gouvernement, et sont en compétition pour l'accession légale au pouvoir et son exercice pacifique. L'opposition politique n'est pas nécessairement parlementaire même si elle trouve dans l'institution délibérante le moyen privilégié de sa reconnaissance et de son expression.

Alexis de Tocqueville définissait la majorité comme « le parti ou le groupement de partis politiques conquérant du pouvoir d'État et gestionnaire de ce pouvoir ». En contrepoint, le doyen Georges Vedel, professeur français de droit constitutionnel, donnait de l'opposition la définition suivante : « un parti ou un groupe de partis unis dans la perspective de conquête du pouvoir politique ».

L'opposition dans les régimes pluralistes partage peu de points communs avec celle qui tente de s'organiser dans les régimes autocratiques. Au sein même des régimes, il importe donc de différencier des oppositions selon leurs objectifs.

De ce point de vue, le « code de conduite » majorité/opposition s'établit autour des trois principes suivants :

- la concurrence en vue de la conquête du pouvoir ;
- la tolérance dans son exercice ;
- l'alternance.

L'opposition a donc, dans les démocraties, plusieurs fonctions. Tout d'abord, elle constitue un contre-pouvoir: elle permet de garantir un gouvernement transparent et responsable, au service de l'intérêt général, et d'éviter que la majorité, une fois parvenue au pouvoir, n'ait la tentation de mener une politique portant atteinte aux droits et libertés. Plus spécifiquement, il revient à l'opposition :

- de critiquer le programme, les décisions et les actes du gouvernement, en examinant attentivement les projets de loi et de budget du gouvernement ;

¹ Démocratie et Totalitarisme, 1965

- d’offrir des alternatives politiques, en développant ses propres programmes, et en proposant des solutions alternatives aux décisions projetées par le gouvernement et les représentants de la majorité ;
- d’exposer clairement et de promouvoir les intérêts de ses électeurs ;
- d’améliorer la procédure parlementaire de prise de décision en assurant l’existence d’un débat, d’une réflexion et d’une contradiction ;
- de surveiller et contrôler l’activité du gouvernement et de l’administration ;
- de renforcer la stabilité, la légitimité, l’obligation de rendre compte et la transparence du processus politique.

L’opposition représente aussi la possibilité d’une alternance politique par les voies démocratiques: de par son existence, elle participe d’un pluralisme politique véritable, et de par sa participation effective à la vie parlementaire, ses actions et déclarations, elle permet d’offrir aux citoyens un choix véritable et éclairé lors des élections.

Le Statut-type de l’opposition au parlement, adopté en 1999 dans le cadre d’une série de séminaires organisés par l’Union interparlementaire, constitue toujours un cadre de référence pertinent quant aux règles garantissant la contribution effective de l’opposition au processus démocratique².

Un autre document de référence essentiel nous est fourni par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) du Conseil de l’Europe, qui a adopté, en 2010, un avis détaillé sur le rôle de l’opposition au sein d’un parlement démocratique, à l’invitation de l’Assemblée parlementaire³. La Commission de Venise observe que la notion d’opposition varie considérablement d’une tradition nationale à l’autre. Et que « rares sont les normes ou dispositions européennes communes qui protègent l’opposition et les minorités parlementaires en tant que telles ». Elle y conclut que « la démocratie européenne est 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. Etant 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 ».

3. La nécessaire reconnaissance institutionnelle de l’opposition par l’octroi de droits et responsabilités

Dans les régimes constitutionnels pluralistes, l’encadrement juridique du phénomène d’opposition – en général – est posé (statut des partis, droits des parlementaires, liberté d’expression, liberté d’association...) et l’opposition parlementaire – en particulier – bénéficie de droits de rang législatif, réglementaire ou hérités de la pratique coutumière, voire d’une reconnaissance constitutionnelle, pour s’exprimer librement et agir de manière effective en contrepoids de la majorité, dans un cadre institutionnalisé. Il va de soi que la nature et la force de l’opposition dépend en premier lieu du système électoral et du mode de scrutin en vigueur.

‘Si tous les pays ont un gouvernement, seules les démocraties ont une opposition’. Cette citation, tirée du rapport explicatif à la Résolution 1601 (2008) de l’Assemblée parlementaire du Conseil de l’Europe sur les

² Voir <http://www.jpu.org/splz-f/gabon.htm> - extraits:

« L’opposition au Parlement est un rouage nécessaire et indispensable à la démocratie. En démocratie, la vie politique s’enrichit de la libre concurrence entre de véritables projets politiques. Elle s’appauvrit par les simples rivalités d’ambitions personnelles qui la disqualifient aux yeux de l’opinion publique.

L’opposition a pour fonction principale de constituer une alternative crédible à la majorité en place. Par ailleurs, en participant au contrôle et à la critique de l’action du gouvernement, elle concourt à assurer la transparence, l’intégrité et l’efficacité dans la gestion des affaires publiques et à prévenir des abus de la part des autorités publiques et des individus, assurant ainsi la défense du bien public.

Au même titre que les parlementaires qui font partie de la majorité gouvernementale, les membres de l’opposition ont besoin que leur soient reconnus des droits fondamentaux. Les privilèges et immunités parlementaires, dont notamment le respect de la liberté d’expression et d’information, sont essentiels pour les parlementaires, notamment ceux de l’opposition, afin de leur permettre de s’acquitter de leurs responsabilités parlementaires.

Le fonctionnement du parlement doit être organisé de manière à reproduire la composition politique de l’assemblée et à garantir une représentation équitable de l’opposition dans les organes et commissions parlementaires.

L’opposition au parlement doit pratiquer une opposition constructive et responsable en faisant des contre-propositions. Dans son action, l’opposition doit veiller à ne pas entraver inutilement l’action du gouvernement et s’efforcer plutôt de l’amener à l’améliorer dans l’intérêt général. »

³ Voir le document CDL-AD(2010)025 – [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)025-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)025-f).

lignes directrices procédurales sur les droits et devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique⁴, relèverait sans doute du lieu commun si elle correspondait à une réalité indiscutable dans l'Europe du XXI^e siècle.

Idéalement, l'opposition parlementaire devrait bénéficier d'une reconnaissance juridique, de nature constitutionnelle, législative ou réglementaire. Elle est dès lors titulaire de « droits spécifiques » ou plus exactement de compétences particulières, qui lui ont été conférées par les règlements intérieurs des assemblées, et qui la consacrent en tant qu'organe à part entière⁵.

En juin 2010, la Conférence européenne des présidents de parlement (Limassol, Chypre, 10-12 juin 2010) consacrait l'une de ses deux sessions de travail aux droits et responsabilités de l'opposition au sein d'un parlement. Il est impossible de dissocier les droits de l'opposition de ses responsabilités : assurer la surveillance du gouvernement et étudier minutieusement le travail d'autres instances de premier plan, amorcer le processus législatif et y participer, mais aussi participer au fonctionnement du parlement, sont des droits qu'il importe de protéger. Cependant ce sont aussi des devoirs qu'il faut accomplir de manière à ce que le bien commun prime sur les intérêts des partis à court terme et sur les divergences politiques. De fait, le meilleur moyen de faire en sorte que l'opposition soit à la hauteur de ses responsabilités consiste à étendre ses droits et à les définir précisément.

Pourtant, seuls quelques-uns des Etats membres du Conseil de l'Europe disposent de textes juridiques ou constitutionnels faisant explicitement référence au rôle de l'opposition : dans la grande majorité des pays, les droits et responsabilités de l'opposition découlent de procédures parlementaires ou de la pratique parlementaire et, dans certains cas, d'accords entre les groupes politiques représentés au parlement. Il est donc souhaitable de renforcer la cohérence et l'équité de ce système et de faire en sorte qu'il ne soit plus tributaire de négociations politiques, afin d'en faire un ensemble de règles juridiques claires.

3.1. La garantie de l'équilibre démocratique: les droits de l'opposition parlementaire pour contrebalancer le risque d'abus majoritaire

La Commission de Venise, dans son avis précité, considère que « la question de l'étendue des droits garantis à l'opposition parlementaire peut 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. A 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 ».

L'opposition est, dans certains pays, une institution en tant que telle, dont le rôle éminent est consacré dans l'exercice quotidien de la démocratie parlementaire. Ainsi, le Royaume-Uni a érigé la fonction de chef de l'opposition en fonction officielle (« chef de la très loyale opposition de Sa Majesté »). Elle possède parfois un véritable statut constitutionnel ou législatif.

Plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe ont entendu promouvoir le rôle institutionnel de l'opposition politique, à des degrés divers, en instaurant au profit de l'opposition, sur une base constitutionnelle, législative ou la mise en place de bonnes pratiques, un certain nombre de prérogatives.

S'inspirant des modèles parlementaires les plus avancés, l'Assemblée parlementaire a édicté, dans sa Résolution 1601 (2008), des lignes directrices procédurales sur les droits et devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique⁶ des plus complètes, auxquelles il est fait ici expressément référence⁷. Ces droits de l'opposition parlementaire peuvent être synthétisés ainsi qu'il suit :

⁴ Rapport de l'Assemblée parlementaire sur les lignes directrices procédurales sur les droits et les devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique (Doc. 11465 rev), rapporteur : M. Karim Van Overmeire (Belgique, NI).
<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=17626&lang=fr>

⁵ Par convention, dans la présente contribution, on mentionnera « l'opposition parlementaire » de manière générique, sans opérer spécifiquement de distinction avec « la minorité parlementaire », alors qu'il conviendrait effectivement de distinguer « l'opposition » de la « minorité ». Un parlementaire qui ne souhaite pas intégrer un groupe relevant de la majorité ou de l'opposition parlementaire peut se rattacher à un troisième ensemble appelé « groupe minoritaire ».

⁶ <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=17626&lang=fr>

⁷ On relèvera qu'un séminaire a été organisé par le Parlement norvégien les 20-21 mai 2010 sur les droits et responsabilités de l'opposition au parlement, et a permis de faire le point sur la question en se basant sur les 39 réponses au questionnaire adressé aux correspondants nationaux du Centre européen de recherche et de documentation (CERDP) sur cette question (requête n° 1394 du 24 février 2010). On peut également se référer aux

Statut et protection juridiques en tant que garantie de l'indépendance des parlementaires (les membres de l'opposition bénéficient du même statut et des mêmes droits que les membres de la majorité)

- liberté d'expression, liberté d'opinion et droit à la parole
- régime d'immunités et de privilèges parlementaires
- allocation des ressources financières, subventions publiques et des moyens matériels nécessaires à l'exercice du mandat (financement public de la campagne électorale ; versement d'une indemnité parlementaire ; défraiement et remboursement des frais).

Droit à l'information

- accès libre et égal à l'information: les membres de l'opposition sont en droit de recevoir les mêmes informations du gouvernement que ceux de la majorité
- droit d'informer le public et accès aux mêmes moyens de communication (chaîne de télévision parlementaire, site internet)
- droit de « réplique audiovisuelle », lorsque le gouvernement s'est exprimé sur un média.

Droits de participation au contrôle et à la vérification de l'action et de la politique du gouvernement

- droit de poser des questions parlementaires aux membres de l'exécutif et d'obtenir des réponses (questions écrites, questions orales et questions d'actualité nationale ou internationale); l'opposition devrait se voir attribuer un temps de parole supérieur à celui de la majorité
- droit d'interpellation
- mise en jeu de la responsabilité du gouvernement par le dépôt d'une motion de censure/de défiance
- droit de demander la constitution d'une commission d'enquête, d'une mission d'information, d'une mission de contrôle et d'évaluation, ou d'organiser une audition, et de les piloter/présider
- participation au contrôle de la constitutionnalité des lois (droit de saisir le juge constitutionnel); droit de saisir la Cour des comptes
- droit d'être consulté avant toute décision de dissolution du parlement.

Droits de représentation dans les instances parlementaires de direction, de décision et de travail

- droit de constituer un groupe parlementaire
- appartenance et participation aux organes décisionnels du parlement (Bureau, conférence des présidents, questure, etc) et composition des organes selon principe de proportionnalité; au moins une vice-présidence du parlement revient à l'opposition ; les bureaux des commissions comptent des membres de l'opposition
- composition des commissions reflétant la proportionnalité des forces politiques
- la présidence des commissions devrait faire l'objet d'une répartition proportionnelle; la présidence des principales commissions de contrôle et de surveillance (budget et finances, défense, contrôle des services de sécurité, contrôle des comptes, commissions d'enquête) devrait être exercée par des membres des partis d'opposition.

Droits de participation au processus de formation de la loi et à l'organisation des travaux législatifs

- droit d'initiative des lois
- droit d'être nommé rapporteur; possibilité d'être associé à la préparation d'un projet de loi majeure; possibilité d'annexer des avis divergents/opinions dissidentes aux rapports examinés par les commissions ou de présenter un rapport minoritaire
- droit de vote, d'amendement, droit de parole (et partage équitable du temps de parole), droit de présenter des motions de procédure
- possibilité d'influer sur le calendrier d'adoption de la législation, et sur l'ordre du jour des séances
- droit de demander la convocation d'une session extraordinaire, de séances plénières
- droit de demander la tenue d'un débat d'urgence ou d'actualité
- possibilité de choisir les sujets à débattre.

Droits de représentation dans d'autres instances

- appartenance et participation aux délégations interparlementaires selon principe de proportionnalité
- nomination par l'opposition d'un représentant national au sein d'une instance internationale (commissaire de l'Union européenne).

réponses complémentaires données dans le cadre d'une autre requête, n° 1960 du 21 mars 2012, sur la loi sur l'opposition.

Reste à savoir, en pratique dans quelle mesure les droits de l'opposition restent ou non soumis au bon vouloir de la majorité parlementaire...

3.2. *La pérennité de l'équilibre démocratique: l'exercice par l'opposition de ses responsabilités*

L'opposition a vocation naturelle à devenir la majorité de demain. C'est pourquoi, dans un schéma idéal, on attend qu'elle assure une responsabilité conjointe dans la bonne gouvernance de l'Etat, la continuité institutionnelle, et la transparence du processus législatif, dans le respect de l'intérêt général. Bref, une opposition constructive, responsable, qui fait preuve de maturité, et non qui cherche à entraver systématiquement l'action de la majorité, ou au contraire qui soit passive voire « décorative ». On est également en droit d'attendre qu'une opposition dotée de droits procéduraux adéquats aura moins recours au blocage du processus parlementaire. Ainsi que le Statut-type de l'opposition au parlement de l'Union interparlementaire susmentionné l'énonce « En démocratie, la vie politique s'enrichit de la libre concurrence entre de véritables projets politiques. Elle s'appauvrit par les simples rivalités d'ambitions personnelles qui la disqualifient aux yeux de l'opinion publique ».

Il est malheureusement rare que l'opposition fasse plein usage de son potentiel. Il existe des oppositions sans prétention d'exercer le pouvoir. Elles se contentent de protester, de contester : elles attachent en effet trop d'importance à marquer des points contre le gouvernement, au lieu de formuler une stratégie politique alternative qui pourrait obtenir le soutien de l'électorat et améliorer ses chances d'accéder au pouvoir. Le recours systématique au boycott du parlement ne peut être considéré comme un apport constructif au processus démocratique.

Par son mécanisme de suivi des obligations et engagements souscrits par les Etats membres du Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire veille de près, depuis près de vingt ans, au bon fonctionnement du dialogue politique entre la majorité et l'opposition, à la reconnaissance du rôle institutionnel de l'opposition et au respect des droits de l'opposition parlementaire. Elle assiste les parlements qui font face à de graves difficultés en recherchant les moyens de sortir d'une crise politique.

4. Un statut institutionnel de l'opposition insuffisant pour consolider la stabilité à long terme de l'équilibre démocratique entre la majorité et l'opposition ?

Le statut de l'opposition intéresse en priorité « l'opposition parlementaire », qui doit être en effet en mesure de contrôler efficacement le gouvernement. A cette fin, elle doit bénéficier de droits véritables, faute de quoi, réduite à son sort de « dire non », elle s'exprimerait hors des chambres, avec les risques liés à cette position⁸.

Pour autant, on ne peut réduire la réflexion à l'existence, dans nos sociétés européennes, d'un unique clivage des opinions bipolaire, ordonné autour d'une majorité et d'une opposition parlementaire dans un cadre institutionnalisé, et qui traverserait à l'identique les sphères politique et sociale. Il existe une multiplicité de groupes qui s'opposent dans la sphère politique comme dans la sphère sociale, à travers la participation des individus à la vie collective sous différentes formes (partis, associations, syndicats, etc) et dont il résulte un déplacement permanent des clivages, sans qu'ils soient jamais assurés de conserver la majorité ni condamnés à être enfermés dans l'opposition⁹. Ainsi que cela avait été relevé lors du Forum du Conseil de l'Europe pour l'avenir de la démocratie de 2007, « l'absence d'une opposition forte au sein du parlement peut conduire à une forme d'opposition extraparlamentaire dont les revendications peuvent s'exprimer violemment dans la rue ; l'un des moyens d'éviter les situations où l'opposition est essentiellement extraparlamentaire est d'abaisser le seuil de la représentation parlementaire ; dans une démocratie développée, ce seuil devrait être bas, afin que les droits de tous les citoyens, toutes les opinions politiques et tous les intérêts soient représentés au parlement ».

4.1. *Majorité/opposition: une frontière de plus en plus mouvante ?*

L'opposition parlementaire ne doit pas uniquement être comprise comme une simple alternative au gouvernement en place, puisqu'en fonction de leur importance, les groupes parlementaires d'opposition ne poursuivent pas toujours un objectif d'accès au pouvoir. De nombreux parlements en Europe comptent

⁸ Pour Hans Kelsen (*Vom Wesen und Wert der Demokratie* [La démocratie, sa nature, sa valeur], 1929), le jeu du parlementarisme, lié au principe majoritaire, a pour conséquence non pas la domination du plus grand nombre par le plus petit, mais l'influence réciproque de la minorité sur la majorité : le principe majoritaire incite donc aux compromis, faute de quoi une minorité dépourvue de toute influence finirait par renoncer à une participation purement formelle.

⁹ Robert Dahl, « L'avenir de l'opposition dans les démocraties occidentales », 1966

en leur sein des partis d'opposition qui n'ont pas toujours vocation à gouverner, pour des raisons idéologiques (partis visant à déstabiliser les institutions et à remettre en cause les valeurs et principes qui en sont le fondement ; au contraire, partis dont les idées ne se démarquent pas suffisamment de celles du parti majoritaire), en raison de leur faible représentation numérique ou de leurs spécificités (partis issus des minorités nationales).

De plus, on assiste ces dernières années à la disparition de la permanence de l'ancrage politique : le citoyen n'a plus la même fidélité, comme par le passé, pour un même parti auquel il apportait son vote avec constance. Une des leçons des scrutins récents dans les Etats européens est le constat de « l'infidélité » de l'électeur : la volatilité du vote des citoyens fait bouger les lignes partisanes et remet en cause les alliances politiques traditionnelles. Cela n'est pas sans conséquence sur le fonctionnement des parlements et contribue à « l'indiscipline » des parlementaires.

– *Une distinction majorité / opposition moins nette au sein du parlement*

Dans la pratique politique de nos démocraties, il est classique qu'un parti d'opposition choisisse d'apporter son soutien à la majorité au cas par cas, par exemple sur un projet de loi particulier ; de même, mais plus rarement, des députés de la majorité peuvent s'affranchir et rejoindre l'opposition sur un projet gouvernemental donné.

Toutefois, il peut être difficile à l'opposition de se distinguer de la majorité et de présenter un projet politique distinct et crédible, fondant une véritable alternance. D'autant qu'un gouvernement intelligent pourra récupérer à son profit les idées de l'opposition intéressantes. Par ailleurs, les crises auxquelles sont confrontés nos Etats en Europe – particulièrement celles de nature économique et sociale – ont fait évoluer le pouvoir vers la formation de grandes coalitions gouvernementales, où majorité et opposition se confondent.

– *Le phénomène du changement d'affiliation politique*

La question du changement d'affiliation politique postélectoral des parlementaires en cours de mandat mérite un examen attentif¹⁰. Ce phénomène est connu de nombreux parlements d'Etats membres du Conseil de l'Europe et le passage des parlementaires d'un groupe politique à un autre ou leur retrait d'un parti en vue de siéger en tant que députés indépendants – que ce soit pour des considérations idéologiques, par opportunisme politique ou électoral, ou par l'attrait d'un profit personnel – sont susceptibles d'influer sur l'équilibre de la majorité et de l'opposition au sein des parlements. Ce phénomène s'est accéléré dans certains pays européens et se traduit par un fonctionnement institutionnel chaotique où l'incertitude des alliances partisanes pèse sur la conduite des politiques gouvernementales.

Pour les parlements, ce phénomène peut remettre en cause l'exercice par l'opposition de ses droits. On pourrait donc s'interroger sur le régime temporel qui s'applique aux droits reconnus aux groupes politiques d'opposition : sont-ils attribués au début de chaque législature, ou bien chaque année au début de la session ordinaire ? Les soubresauts partisans récurrents dans les parlements de certains pays s'accommodent mal de la nécessité d'inscrire ces droits dans la durée.

– *Opposition constitutionnelle / anticonstitutionnelle*

L'opposition qui s'exerce dans le respect des principes de loyauté et de responsabilité est indispensable à la préservation de la démocratie constitutionnelle, mais elle peut également s'exprimer dans le cadre d'une contestation plus radicale. En effet, sa vocation peut consister à s'opposer soit au « régime » tout entier, soit simplement au gouvernement en place. Dans une telle typologie, l'opposition dite « anticonstitutionnelle » s'inscrit en faux de celle intégrée au système institutionnel et fait référence à une opposition d'ordre structurel qui remet en cause les institutions et ses principes fondateurs et les bases fondamentales du régime politique. L'arrivée dans les parlements de certains Etats de partis extrémistes et « antisystème », par la voie démocratique est un défi à la pérennité de l'équilibre institutionnel.

¹⁰ Un rapport de l'Assemblée parlementaire est en cours de préparation sur cette question, et s'appuiera sur les réponses données à un questionnaire adressé aux correspondants nationaux du CERDP (requête n°2417 du 8 novembre 2013).

4.2. Quel rôle pour l'opposition extraparlamentaire ?

L'opposition s'exprime sous des formes diverses, et il n'existe pas de modèle unique d'opposition : l'opposition parlementaire, qui est bien une opposition au sein du parlement, est distincte d'autres types d'opposition, qui peuvent notamment exister politiquement sans forcément être pris en compte par le droit, car en dehors du système institutionnel.

Le mode de scrutin favorise une représentation des forces politiques nationales plus ou moins généreuse. La recherche d'une stabilité gouvernementale, reposant sur une majorité parlementaire forte et cohérente, peut donc naturellement conduire à exclure du pouvoir législatif les formations politiques les plus faibles. Tel est le jeu démocratique que de voir émerger sur la scène parlementaire de nouvelles forces politiques et au contraire voir disparaître des partis qui paraissaient pourtant solidement ancrés dans le paysage politique.

S'il est vrai que, au sein du parlement, l'opposition d'aujourd'hui peut être le gouvernement de demain, il faut également admettre qu'il pourrait en être de même de l'opposition non parlementaire. La crise économique et financière qui a frappé l'Europe depuis 2008 a balayé bien des certitudes et son impact en termes de transformation du paysage politique et partisan est bien réel. Le parlement demeure plus que tout autre le lieu de l'expression de la démocratie, et il n'y a guère dans nos sociétés de discours remettant radicalement en cause le principe même de la démocratie représentative. Pour autant, la « crise de la représentation parlementaire » souvent invoquée, bien qu'elle relève sans doute davantage d'un questionnement récurrent de la démocratie représentative, révèle surtout que le dialogue avec et entre les citoyens n'est plus l'apanage ni des parlements ni des partis.

Or, lorsque la majorité perd le pouvoir, c'est parfois une nouvelle génération d'hommes et de femmes politiques qui accède aux responsabilités, et qui pourrait même être issue de partis qui n'étaient pas représentés encore au parlement. Quelle place donner à l'opposition extraparlamentaire, si l'on présuppose qu'elle est susceptible d'assumer des fonctions importantes à l'occasion d'une victoire électorale à venir ?

La démocratie ne se satisfait pas d'un exercice confiné à l'enceinte parlementaire. Ainsi, dans sa Résolution 1744 (2010) sur les acteurs extra-institutionnels dans un régime démocratique¹¹, l'Assemblée parlementaire relève le rôle accru joué par ces acteurs – syndicats, organes consultatifs constitués, organisations de la société civile (ONG, associations), organisations religieuses, milieux d'affaires, groupes d'intérêts, groupes de sensibilisation, réseaux d'influence, médias – dans la participation au processus politique démocratique et leur influence sur le processus de décision politique.

En tant que manifestation du pluralisme politique, l'implication, sous certaines conditions, des acteurs extra-institutionnels peut s'avérer bénéfique pour le fonctionnement du système politique démocratique, si tant est que ces acteurs :

- offrent un cadre permettant aux individus de se rassembler, pour conjointement exprimer leurs opinions et défendre leurs intérêts;
- favorisent une plus large participation à la vie publique et offrent des opportunités de s'engager dans le processus politique;
- établissent un lien entre le peuple et les institutions politiques;
- permettent une meilleure représentation des intérêts et besoins spécifiques, y compris ceux des minorités;
- fournissent des informations spécialisées relevant de leur domaine d'activité, indispensables pour une prise de décision politique éclairée;
- offrent des canaux supplémentaires pour le contrôle du public sur les décisions politiques¹².

Les parlements eux-mêmes ont développé des moyens de dialoguer avec les citoyens et la société civile. Ce dialogue doit-il être institutionnalisé¹³ ? Des réflexions sont en cours sur cette question : ainsi le Forum

¹¹ Voir le rapport de l'Assemblée parlementaire (Doc. 12278)

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?FileID=12514&lang=fr>

ainsi que le rapport de la Commission de Venise sur le rôle des acteurs extra-institutionnels dans un régime démocratique (Etude n°590/2010, document CDL-AD(2013)011, mars 2013)

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)011-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)011-f)

¹² Voir également le Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel, élaboré par la Conférence des ONG du Conseil de l'Europe en 2009 - http://www.coe.int/t/ngo/code_good_prac_fr.asp

¹³ Cet aspect de la question n'est pas sans lien avec le thème 1 de la présente Conférence des présidents. On renverra ici, notamment, au rapport de l'Assemblée parlementaire « La démocratie en Europe: crises et perspectives » (Doc. 12279), rapporteur: M. Andreas Gross (Suisse, Groupe socialiste), ainsi qu'à la Résolution 1746 (2010). Le rapport propose un ensemble de mesures visant à renforcer la participation populaire dans la conduite des affaires publiques en

mondial de la démocratie de Strasbourg 2013, consacré au thème « Retisser la démocratie : connecter les institutions avec les citoyens à l'ère du numérique », a mis en avant de nouvelles pratiques et initiatives de participation, en évaluant leur influence et leurs risques potentiels pour les droits de l'homme et l'intégrité de la démocratie, et a conclu que nombre d'entre elles renforcent la légitimité, la transparence et la réactivité des institutions dirigeantes et contribuent à rétablir une relation de confiance entre les citoyens et leurs représentants¹⁴.

La Résolution 1970 (2014) de l'Assemblée parlementaire « Internet et la politique : les effets des nouvelles technologies de l'information et de la communication sur la démocratie »¹⁵ constate qu'internet et les médias sociaux ouvrent des voies nouvelles pour un dialogue élargi entre citoyens et élus, et stimulent une participation plus dynamique à la vie démocratique et elle recommande en particulier aux parlements nationaux :

- d'accroître leur capacité d'utiliser les nouvelles technologies de l'information et de la communication pour améliorer la transparence du processus décisionnel et le dialogue avec les citoyens, notamment grâce aux réseaux sociaux, aux chaînes parlementaires sur internet et aux autres plates-formes qui permettent aux citoyens de réagir ;
- de mieux utiliser le réseau comme source de données agrégées permettant d'identifier les préférences et les besoins des citoyens, afin que l'agenda politique reflète davantage les questions qui préoccupent la société, tout en gardant à l'esprit les effets à long terme dans le cadre de l'intérêt général;
- d'exploiter les fonctionnalités d'internet pour renforcer la collaboration entre autorités publiques, société civile et monde universitaire, en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre d'initiatives en faveur de l'engagement politique et démocratique des citoyens.

Un séminaire organisé par le parlement italien à Rome, les 12 et 13 juin 2014 ("*From e-Parliament to smart-Parliament: How to improve citizen's participation using web technologies and social media? And how can parliamentary rules of procedure support transparency and participation?*"), dans le cadre du Centre européen de recherche et de documentation (CERDP), doit aborder la question des règles et des bonnes pratiques développées et mises en œuvre par les parlements pour garantir l'ouverture et la transparence des procédures décisionnelles, ainsi que la participation des citoyens à ce processus et au contrôle des décisions prises, par l'utilisation des nouvelles technologies et des médias sociaux¹⁶.

Il est clair qu'une réflexion s'impose s'agissant de promouvoir le dialogue entre la majorité et l'opposition, au sens large, afin d'explorer de nouvelles formes de concertation. Pour autant faut-il également pousser cette réflexion vers l'institutionnalisation de l'opposition extraparlamentaire, sous une forme ou une autre ?

améliorant ainsi la qualité de la démocratie et la promotion de l'intérêt commun. Il propose également de mettre en place le forum de la démocratie de Strasbourg en tant que structure générique fournissant un cadre de référence international dans le domaine de la démocratie et laboratoire d'idées nouvelles.

¹⁴ <http://www.coe.int/fr/web/world-forum-democracy/home-2013>

¹⁵ Voir le rapport de l'Assemblée parlementaire (Doc. 13386)

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=20329&lang=fr>

¹⁶ Un questionnaire a été adressé aux correspondants nationaux du CERDP, afin de réunir les informations pertinentes relatives notamment à l'utilisation des médias sociaux, des plateformes internet et la publication des données (requête n° 2533 du 11 avril 2014).

Recommandations formulées par la Conférence européenne des présidents de parlement
(Limassol, Chypre, 10-12 juin 2010)

- 1) *La légitimité du parlement se fonde sur le caractère libre et équitable du processus électoral et sur la possibilité, pour l'électorat, d'exprimer un choix libre et éclairé. Il n'y a pas de modèle unique de système électoral qui puisse être recommandé comme étant le meilleur. Cependant, priver de larges parties de la population du droit d'être représentées nuit au processus démocratique.*
- 2) *Il est tout à fait possible d'améliorer le cadre juridique et les conditions matérielles permettant aux partis d'opposition représentés au Parlement de remplir leur rôle.*
- 3) *Il est notamment possible de renforcer la capacité de l'opposition à exercer sa mission de contrôle ; il faut également multiplier les possibilités pour l'opposition d'avoir une influence sur l'ordre du jour du parlement et de prendre part à la conduite des travaux parlementaires.*
- 4) *Au vu de leur rôle de médiateur et de leur devoir d'impartialité, il incombe en premier lieu aux présidents de parlement de veiller à ce que les représentants de l'opposition aient la possibilité de prendre pleinement part au fonctionnement du parlement et de s'acquitter de leurs devoirs. Selon les diverses traditions politiques et constitutionnelles de chaque pays, il est possible d'étendre les pouvoirs des présidents de parlement en ce sens.*
- 5) *Il ne faut pas que les partis d'opposition se bornent à critiquer le gouvernement ; ils doivent au contraire présenter des contre-propositions et des politiques différentes afin de se préparer à assumer des responsabilités gouvernementales.*
- 6) *Les partis de l'opposition sont vivement encouragés à nouer un dialogue constructif avec le gouvernement afin de contribuer au bon fonctionnement du système politique, dans l'intérêt général. L'obstructionnisme doit être une mesure exceptionnelle, à n'utiliser qu'en dernier ressort.*
- 7) *Le gouvernement doit chercher à instaurer un processus de recherche de consensus, notamment lorsque des questions d'intérêt national sont en jeu.*
- 8) *Les forces politiques dans leur plus grande diversité devraient être impliquées dans l'adoption des lois électorales : de même, il faut que l'ensemble des forces politiques joue un rôle dans les organismes électoraux.*
- 9) *Les parlements nationaux doivent veiller à ce que les délégations participant aux travaux interparlementaires reflètent une composition pluraliste ; il faut également que les membres de l'opposition puissent prendre part de façon active et constructive à ces travaux.*
- 10) *Il faut encourager la participation à des organismes parlementaires internationaux ainsi qu'à d'autres instances internationales, pour permettre ainsi d'élargir les connaissances, d'échanger informations et bonnes pratiques et de garantir l'accès à l'information.*
- 11) *Les partis qui soutiennent le gouvernement et ceux de l'opposition ont une responsabilité commune, celle de renforcer la confiance des citoyens dans le système politique et les institutions démocratiques, d'assurer le bon fonctionnement de ces dernières et d'offrir au public la possibilité de choisir en toute connaissance de cause.*