

Statut-type de l'opposition au parlement



Adoptée à l'unanimité par les participants au Séminaire parlementaire sur les relations entre partis majoritaires et minoritaires dans les parlements africains (Libreville, Gabon, 17–19 mai 1999)

Les représentants des Parlements africains réunis à Libreville du 17 au 19 mai 1999 dans le cadre du Séminaire parlementaire sur les relations entre partis majoritaires et minoritaires dans les parlements africains organisé par l'Union interparlementaire en coopération avec le Programme des Nations Unies pour le développement et à l'invitation du Parlement gabonais, ont élaboré ce projet de statut-type de l'opposition au parlement.

Ils expriment le souhait que ce statut-type, inspiré par les principes généraux de la démocratie et des droits de l'homme et par la pratique et l'expérience nationales des pays représentés, puisse être complété à la faveur de séminaires du même type dans d'autres régions du monde en vue de la mise au point par l'Union interparlementaire d'un texte de référence internationale sur le statut de l'opposition tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du parlement. Dans cette perspective, ils demandent que ce document soit porté à l'attention du Conseil de l'Union interparlementaire à l'occasion des Réunions interparlementaires de Berlin, du 10 au 16 octobre 1999.

Dans l'attente de l'adoption par l'Union interparlementaire d'un document plus complet sur le statut de l'opposition au parlement, les participants au séminaire expriment l'espoir que les Etats, et plus spécialement les Etats africains, s'inspireront, chacun selon ses réalités locales, du statut ci-après pour l'élaboration de règles régissant le fonctionnement de leurs assemblées parlementaires.



I. INTRODUCTION

1. La démocratie est un droit fondamental du citoyen, qui doit être exercé dans des conditions de liberté, d'égalité, de transparence et de responsabilité, dans le respect de la pluralité des opinions et dans l'intérêt commun. Elle est fondée sur le droit de chacun de participer à la gestion des affaires publiques*.
2. La démocratie est un processus qui implique la participation de tous les citoyens : des hommes et des femmes qui représentent toutes les forces politiques et sociales du pays. Dans l'arène politique, il faut par conséquent que l'opposition, à savoir les partis ou formations politiques et individus qui ne font pas partie de la majorité au pouvoir, soient en mesure de participer de façon significative au processus démocratique.
3. L'Union interparlementaire devrait envisager d'élaborer un texte de portée plus vaste sur les droits et devoirs de cette opposition. Cette initiative doit être fondée sur les principes consacrés par la *Déclaration universelle des droits de l'homme* (Nations Unies, 1948), le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (Nations Unies, 1966), la *Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières* (Union interparlementaire, 1994) et la *Déclaration universelle sur la démocratie* (Union interparlementaire, 1997). Ce dernier instrument énonce notamment que :

- « La démocratie vise essentiellement à préserver et promouvoir la dignité et les droits fondamentaux de l'individu, à assurer la justice sociale, à favoriser le développement économique et social de la collectivité, à renforcer la cohésion de la société ainsi que la tranquillité nationale et à créer un climat propice à la paix internationale. En tant que forme de gouvernement, la démocratie est le meilleur moyen d'atteindre ces objectifs; elle est aussi le seul système apte à se corriger lui-même. » (article 3)
- « Il ne saurait y avoir de démocratie sans un véritable partenariat entre hommes et femmes dans la conduite des affaires publiques, où hommes et femmes agissent dans l'égalité et la complémentarité s'enrichissant mutuellement de leurs différences. » (article 4)
- « L'état de démocratie garantit que les processus d'accession au pouvoir et d'exercice et d'alternance du pouvoir permettent une libre concurrence politique et émanent d'une participation populaire ouverte, libre et non discriminatoire,

exercée en accord avec la règle de droit, tant dans son esprit que dans sa lettre. » (article 5) « *L'élément clé de l'exercice de la démocratie est la tenue à intervalles périodiques d'élections libres et régulières permettant l'expression de la volonté populaire (. . .).* » (article 12)

- « *Fondée sur le droit de chacun de participer à la gestion des affaires publiques, la démocratie implique l'existence d'institutions représentatives à tous les niveaux et notamment d'un Parlement, représentatif de toutes les composantes de la société et doté des pouvoirs ainsi que des moyens requis pour exprimer la volonté du peuple en légiférant et en contrôlant l'action du gouvernement.* » (article 11)
- « *La vie publique, dans son ensemble, doit être marquée du sceau de la morale et de la transparence, raison pour laquelle il faut élaborer des normes et règles propres à les assurer.* » (article 15)
- « *La participation individuelle aux processus démocratiques et à la vie publique à tous les niveaux doit être régie de manière équitable et impartiale et doit prévenir toute discrimination ainsi que le risque d'intimidation de la part des acteurs étatiques et non étatiques.* » (article 16)
- « *Pour que l'état de démocratie soit durable, il faut un climat et une culture démocratiques constamment nourris et enrichis par l'éducation et d'autres moyens culturels et d'information. Une société démocratique doit dès lors s'attacher à promouvoir l'éducation, au sens le plus large du terme incluant, en particulier, l'éducation civique à une citoyenneté responsable.* » (article 19)
- « *L'état de démocratie suppose et la liberté d'opinion et la liberté d'expression, ce qui implique le droit de n'être pas inquiété pour ses opinions et celui de chercher, recevoir et répandre les informations et les idées sans considérations de frontières, par quelque moyen d'expression que ce soit.* » (article 21)

II. DE L'OPPOSITION AU PARLEMENT

4. Le Parlement est par excellence l'institution qui incarne la société dans la diversité de ses composantes et de ses opinions et qui relaie et canalise cette diversité dans le processus politique. Il a pour vocation d'arbitrer les tensions et de maintenir l'équilibre entre ces aspirations concurrentes que sont la diversité et l'uniformité, l'individuel et le collectif, dans le but de renforcer la cohésion et la solidarité sociales. Son rôle est de légiférer, y compris par l'affectation des ressources financières, et de contrôler l'action gouvernementale.
5. Dans les sociétés tant homogènes qu'hétérogènes, le parlement doit favoriser la participation populaire pour sauvegarder la diversité, le pluralisme et le droit à la différence dans un climat de tolérance, d'où l'importance de la présence en son sein de forces politiques et d'individus représentant l'opposition. Cela exige et la reconnaissance et le respect

des droits de l'homme en général ainsi que des droits et devoirs particuliers de cette opposition.

6. L'opposition au parlement est un rouage nécessaire et indispensable à la démocratie. Pour que l'opposition soit en mesure d'accomplir ses missions avec efficacité, le pouvoir ainsi que la société dans son ensemble doivent souscrire aux fondements essentiels de la démocratie parlementaire. 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. En effet, elle peut jouer un rôle particulièrement important dans la promotion et la défense des droits de l'homme et des libertés fondamentales et contribue ainsi au bon fonctionnement de la démocratie.

III. DES DROITS DE L'OPPOSITION AU PARLEMENT

7. 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. Par exemple, ils doivent jouir du droit à la vie et doivent, dans l'accomplissement de leurs missions politiques, être à l'abri de toutes mesures portant atteinte à leur intégrité et à leur sécurité personnelle, ainsi qu'à leurs biens. Si les circonstances l'exigent, ils doivent bénéficier de la part de l'Etat d'une protection personnelle en égalité de conditions avec les représentants de la majorité.
8. Dans le même ordre d'idées, le respect de la liberté d'expression et d'information est essentiel pour les parlementaires, notamment ceux de l'opposition, afin de leur permettre de s'acquitter de leurs responsabilités parlementaires. Les représentants de l'opposition doivent pouvoir dénoncer librement au Parlement et devant l'opinion publique les abus qu'ils constatent ou qui leur sont signalés par leurs mandants, et agir pour qu'il y soit remédié. L'opposition doit également disposer d'un accès équitable, dans les mêmes conditions que la majorité, aux moyens de communication de l'Etat afin de diffuser ses points de vue, de critiquer l'action gouvernementale et de proposer des solutions alternatives à celles du gouvernement.
9. Ces droits et d'autres droits fondamentaux étant consacrés par la législation, les parlementaires, notamment ceux de l'opposition, doivent bénéficier de prérogatives supplémentaires pour être en mesure d'œuvrer de concert avec la majorité gouvernementale, ainsi que de contrôler l'action du gouvernement et de la critiquer si besoin est. Ces prérogatives, énumérées ci-après, doivent faire l'objet d'une codification appropriée par le biais des normes constitutionnelles et/ou procédures parlementaires.

III.1. Faculté pour l'opposition au parlement de contribuer au processus démocratique dans les mêmes conditions que la majorité

- Le parlement doit être consulté par le gouvernement sur d'importantes questions engageant la vie de la nation : menace de paix civile, risque d'invasion étrangère ou de guerre, interventions militaires à l'étranger, etc. Cette consultation permet à l'opposition de participer au débat qui s'ensuit et d'apporter une contribution effective au processus de prise de décisions. Elle doit aussi pouvoir engager un débat sur la Constitution aux fins de sa réforme éventuelle.
- L'opposition a le droit de dénoncer des dysfonctionnements éventuels de la Justice ou du Pouvoir exécutif. Elle a le droit de s'informer sur les violations présumées des droits de l'homme et de réclamer des mesures pour y remédier.

III.2 L'organisation des travaux parlementaires

- L'organe directeur du Parlement (Bureau) doit être formé en s'efforçant de reproduire la composition politique de l'assemblée. S'il existe des vice-présidences de l'assemblée, une proportion équitable d'entre elles doivent revenir à des élus de l'opposition, qui, en alternance avec des élus de la majorité, président les séances de l'assemblée.
- Les groupes politiques (parlementaires) doivent être à même de se constituer librement, à partir du nombre minimum de membres prévu par la loi. Chaque groupe parlementaire, de la majorité comme de l'opposition, doit disposer,

aux mêmes conditions, de crédits lui permettant de recruter des collaborateurs qui lui soient propres et d'utiliser des locaux de réunion au Parlement.

- L'opposition a le droit d'être représentée, proportionnellement à ses effectifs, au sein de chaque commission et sous-commission parlementaire.
- L'opposition a droit à occuper un nombre de présidences de commissions permanentes proportionnel à ses effectifs. La présidence de la commission compétente en matière de budget revient de droit à l'opposition.
- L'opposition doit être représentée dans toute commission restreinte compétente pour exercer un contrôle sur des activités de caractère secret, quelle qu'en soit la nature.

III.3 Fonctionnement du Parlement

- Pour assurer une égalité de traitement des membres de la majorité comme de l'opposition, le/la Président(e) du parlement doit faire preuve d'impartialité dans l'exercice de ses fonctions.
- Tous les parlementaires, de la majorité ou de l'opposition, ont un droit égal à obtenir, en temps opportun, la même information de la part du gouvernement, à l'exception des informations relatives aux questions ayant trait à la vie interne des partis politiques.
- Par ailleurs, tous les parlementaires, de la majorité comme de l'opposition, doivent avoir accès, à leur demande, aux informations dispensées par le service d'information et d'études mis en place à cet effet.



- Tout parlementaire a le droit de déposer des propositions de loi et des amendements.
- Tous les parlementaires ont un droit égal à adresser des questions écrites et orales aux membres du gouvernement et à recevoir une réponse à ces questions. L'opposition a droit à un temps de parole correspondant à ses effectifs lors des séances réservées aux questions orales.
- L'ordre du jour d'un nombre préalablement défini de séances pendant la session parlementaire est, de droit, choisi librement par l'assemblée elle-même. En son sein, la décision appartient, de droit, à chaque groupe parlementaire, à tour de rôle.
- Chaque groupe parlementaire doit disposer d'un droit d'obtenir, selon une périodicité arrêtée après concertation, la constitution d'une commission d'enquête sur le sujet de son choix. Dans ce cas, l'opposition y est représentée.
- L'opposition est habilitée à saisir, si elle existe, la juridiction chargée d'apprécier la conformité des lois à la Constitution.

III.4 Moyens matériels

- Lorsque le financement des partis politiques par l'Etat est possible, l'opposition doit en bénéficier aux mêmes conditions que la majorité, sans discrimination aucune.
- L'opposition doit avoir droit à l'égal accès aux moyens matériels, techniques et autres facilités mis à la disposition du parlement pour l'accomplissement de ses missions.

III.5 Irresponsabilité et immunités parlementaires

- L'irresponsabilité parlementaire doit être définie et consacrée par la loi. En garantissant aux parlementaires une protection absolue contre des poursuites pour les actes accomplis dans le cadre de leur fonction parlementaire et pour tous propos tenus prononcés et votes émis au Parlement, elle assure aux parlementaires, de la majorité comme de l'opposition, la capacité de remplir le mandat qui leur a été confié par leurs électeurs sans avoir à craindre des mesures de rétorsion pour leurs prises de position.
- Si le système parlementaire en vigueur les prévoit, les immunités parlementaires doivent être clairement établies

par la loi. Ces immunités ne sont pas destinées à soustraire les parlementaires aux sanctions prévues par la loi, mais à préserver les parlementaires de toutes poursuites ou accusations pouvant être politiquement motivées. Les motifs et conditions de leur levée doivent être clairement précisés par la loi de sorte que la levée ne puisse avoir lieu que par suite d'une décision prise par l'organe compétent et sur une base non partisane.

IV. DES DEVOIRS DE L'OPPOSITION

10. L'opposition au sein du parlement a le devoir d'offrir une alternative crédible à la majorité en place pour rendre cette dernière responsable. Pour offrir cette alternative, elle doit se préparer elle-même à l'exercice durable des responsabilités auxquelles elle aspire. En d'autres termes, elle doit avoir un projet de société. 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.
11. Par ailleurs, l'opposition au parlement doit se monter responsable et doit être en mesure d'agir dans l'intérêt supérieur de la nation. Elle 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.
12. De par leur caractère, les devoirs de l'opposition obéissent à des règles politiques et de comportements; ils ne relèvent pas de définitions juridiques figurant dans des textes constitutionnels ou parlementaires. Par conséquent, ils n'exigent pas de codification mais exigent plutôt que les membres de l'opposition, à l'instar de tous les parlementaires, exercent leurs responsabilités dans le respect de la Constitution et des lois en vigueur. L'opposition doit s'abstenir de prôner la violence comme moyen d'expression politique et renoncer à tous agissements anticonstitutionnels. Son action doit s'inscrire dans un esprit de tolérance mutuelle et de recherche du dialogue et de la concertation.

* Déclaration universelle sur la démocratie, Article 1er et 11, Union interparlementaire, 1997



Créée en 1889, l'Union interparlementaire (UIP) est l'organisation internationale des parlements. En juin 2009, 153 parlements étaient membres de l'UIP. Huit assemblées parlementaires régionales en étaient membres associés.

Union interparlementaire

5, chemin du Pommier – Case postale 330

CH-1218 Grand-Saconnex

Genève, Suisse

Téléphone : +41 22 919 41 50 Fax : +41 22 919 41 60

Courriel : postbox@mail.ipu.org Internet : www.ipu.org