



Strasbourg, le 24 juin 2019

CDL-AD(2019)015

Avis n° 845 / 2016

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

PARAMETRES

**DES RAPPORTS ENTRE LA MAJORITE PARLEMENTAIRE
ET L'OPPOSITION DANS UNE DEMOCRATIE :
UNE LISTE DES CRITERES**

**Adoptés par la Commission de Venise
à sa 119^e session plénière
(Venise, 21-22 juin 2019)**

et

**Enterinés par les Délégués des Ministres
le 5 février 2020**

sur la base des observations de

**M. Bogdan AURESCU (membre suppléant, Roumanie)
Mme Regina KIENER (membre, Suisse)
M^{me} Hanna SUCHOCKA
(Présidente honoraire de la Commission, ex-membre, Pologne)
M. Kaarlo TUORI (membre, Finlande)
M. Ben VERMEULEN (membre, Pays-Bas)**

Table des matières

PREMIÈRE PARTIE : CONTEXTE ET CHAMP D'APPLICATION	3
A. Contexte.....	3
B. Pourquoi une liste de critères ?.....	4
C. Sources.....	5
D. Champ d'application.....	5
1. Opposition parlementaire et opposition politique en général.....	5
2. Opposition, minorité et majorité.....	6
3. Rôle de l'opposition et rôle du parlement.....	6
E. La conception de la liste – les principes généraux.....	7
SECONDE PARTIE : LISTE DE CRITÈRES.....	10
A. Niveau et type des règles juridiques.....	10
B. Formation des groupes majoritaires et minoritaires (opposition) au parlement	12
1. Égalité des députés.....	12
2. Majorité et minorité constituant des groupes institutionnalisés.....	12
3. Mandat représentatif, changement d'affiliation politique et discipline de parti	14
4. Révocation du mandat pour d'autres raisons.....	15
C. Principes généraux applicables aux débats parlementaires.....	16
D. Nominations aux fonctions importantes au sein du parlement	20
E. Participation de l'opposition au processus législatif	22
1. Participation de l'opposition à la fixation de l'ordre du jour.....	22
2. Répartition du temps de parole.....	23
3. Dépôt d'amendements	24
4. Majorités qualifiées.....	25
5. Initiative référendaire.....	26
6. Demande de contrôle de constitutionnalité des lois	26
F. Législation par décret gouvernemental, délégation législative et situations d'exception.....	27
G. Participation de l'opposition au contrôle parlementaire de l'action du gouvernement.....	28
1. Questions, interpellations, motion de censure/vote de défiance et destitution ...	28
2. Commissions d'enquête parlementaires	30
H. Participation de l'opposition aux nominations à certaines fonctions de très haut niveau	32
I. Immunités des députés	34
J. Règlement des différends portant sur des droits de l'opposition	35

PREMIÈRE PARTIE : CONTEXTE ET CHAMP D'APPLICATION

A. Contexte

1. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a adopté le 23 janvier 2008 sa Résolution 1601 (2008) « Lignes directrices procédurales sur les droits et devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique ». La Commission de Venise a peu après décidé de procéder à une étude qui viendrait compléter la Résolution 1601. Ce travail a fait l'objet du Rapport sur le rôle de l'opposition au sein d'un parlement démocratique (CDL-AD(2010)025, ci-après désigné par « le Rapport de 2010 »), adopté par la Commission de Venise à sa 84^e session plénière (Venise, 15 et 16 octobre 2010).

2. Dans sa Résolution 1601 (2008), l'Assemblée parlementaire estime qu'« une opposition parlementaire et extraparlamentaire est un rouage indispensable au bon fonctionnement de la démocratie » ; la Commission de Venise partage pleinement cet avis. Elle observe depuis une dizaine d'années, dans un nombre croissant de pays, une inquiétante montée de la mainmise des vainqueurs politiques sur l'État. Cela se traduit par le démantèlement des dispositifs de freins et contrepoids restreignant les pouvoirs de la majorité parlementaire. Des lois sont plus fréquemment adoptées dans la précipitation, sans authentique débat politique. La majorité nomme et révoque à son gré des juges de juridictions supérieures ou des responsables d'organismes indépendants. Dans ses avis en la matière, la Commission de Venise a mis en garde contre une conception de la démocratie réduite au seul principe de majorité¹. Il était encore affirmé avec optimisme dans le Rapport de 2010 que « la démocratie est aujourd'hui plus solidement établie en Europe qu'elle ne l'a jamais été auparavant » (paragraphe 159). Il se pourrait que ce ne soit plus vrai, comme le révèle le durcissement des tensions entre majorité et opposition.

3. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a également fait état de ce phénomène inquiétant dans son rapport annuel de 2016². Il a demandé à la Commission de Venise de formuler des lignes directrices sur les rapports entre majorité et opposition. En réponse, la Commission a chargé un groupe de rapporteurs formé de B. Aurescu (membre suppléant, Roumanie), R. Kiener (membre, Suisse), H. Suchocka (Présidente honoraire, ex-membre, Pologne), K. Tuori (membre, Finlande) et B. Vermeulen (membre, Pays-Bas) d'actualiser le Rapport de 2010 (avec l'appui d'A. T. Chisca puis de G. Dikov du Secrétariat).

4. La Commission de Venise a organisé les 6 et 7 avril 2017 à Bucarest, avec le Président roumain et l'appui de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, une conférence sur les interactions entre la majorité politique et l'opposition dans une démocratie ; la rencontre était parrainée par le Président roumain et le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Après quoi, les rapporteurs se sont réunis à plusieurs reprises. Ils ont constaté la nécessité d'actualiser le Rapport de 2010 à la lumière des récentes observations de la Commission de Venise, et de lui ajouter une nouvelle partie : la liste de critères. Cette liste, qu'a examinée par deux fois la sous-commission sur les institutions démocratiques (le 14 mars et le 20 juin 2019), a été adoptée à Venise par la Commission de Venise à sa 119^e session plénière le 21 juin 2019.

¹ Dans deux avis (CDL-AD(2011)001, paragraphe 74, et CDL-AD(2013)012, paragraphe 136), la Commission de Venise a relevé que certaines parties prenantes estimaient apparemment que toute action menée en respectant la lettre de la constitution était admissible, imaginant peut-être que la majorité peut agir à sa guise parce qu'elle est la majorité. À l'évidence, il s'agit là d'une conception erronée de la démocratie. La démocratie ne peut se réduire à la règle de la majorité ; une telle domination de la majorité est limitée par la constitution et les lois, essentiellement afin de protéger les intérêts des minorités. Naturellement, la majorité dirige le pays au cours d'une législature, mais elle ne doit pas assujettir la minorité ; elle a l'obligation de respecter les perdants des dernières élections.

²

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680646af8>

B. Pourquoi une liste de critères ?

5. La forme de la liste de critères a été choisie pour deux raisons. La première était qu'il convenait non seulement d'actualiser le Rapport de 2010, mais aussi de le convertir en un instrument plus concret, qui puisse servir à évaluer l'organisation, les procédures et les pratiques parlementaires³. Cette liste doit donc *systematiser* les idées énoncées dans le Rapport de 2010, les adapter à des buts concrets et devenir un document de référence pour les acteurs⁴ qui pourraient avoir à apprécier la situation de l'opposition parlementaire dans tel ou tel pays et ses rapports avec la majorité au pouvoir et d'autres institutions de l'État.

6. La seconde raison pour laquelle le format de la liste des critères a été retenu est l'absence de normes reconnues sur de nombreux points importants. Comme l'observait le Rapport de 2010, il n'existe pas de modèle commun des rôles respectifs de l'opposition et de la majorité parlementaires. On ne saurait codifier un ensemble complet de normes précises en la matière, applicables à tous les régimes démocratiques.

7. Il est toutefois possible d'identifier certains principes généraux applicables à ces rapports, reflets de l'héritage constitutionnel commun de l'Europe, et d'expliquer leur logique interne. Il est par ailleurs utile de puiser dans les observations récentes de la Commission de Venise pour faire ressortir certaines bonnes pratiques, voire certains exemples à ne pas suivre.

8. Les questions figurant dans la liste de critères permettent d'identifier les faiblesses d'une réglementation nationale. Nombre d'entre elles sont ouvertes, mais chaque fois un bref commentaire explique les principes généraux, évoque de bonnes (ou mauvaises) pratiques, et suggère des solutions possibles. La structure de la liste permettra aussi de la compléter et de l'ajuster à l'avenir, au vu du développement politique et juridique des démocraties européennes et non européennes. Ce doit être un instrument vivant.

9. La Commission de Venise souligne que les règles juridiques sont insuffisantes à elles seules. Même la mise en place formelle de tous les dispositifs juridiques recommandés ne garantit pas automatiquement le caractère démocratique du régime concerné. En l'absence d'un authentique pluralisme politique (qui présuppose l'existence de partis politiques indépendants et suffisamment forts, de médias libres, d'élections équitables, d'une société civile solide, etc.), les garanties juridiques dont serait censée jouir l'opposition au parlement resteront lettre morte. Cela dit, la liste de critères ne s'adresse pas principalement aux régimes autocratiques, mais plutôt aux « démocraties vulnérables », où le pluralisme politique existe, mais reste fragile. Elle devrait aider leur législateur à formuler des règles juridiques et à mettre en place des « conventions constitutionnelles » et de bonnes pratiques non écrites qui préserveront le rôle de contre-pouvoir de l'opposition parlementaire et de relève potentielle du gouvernement en place⁵. Elle pourra aussi se révéler utile dans des démocraties établies où des déséquilibres viendraient à menacer la culture de pluralisme politique.

³ Cette approche s'est largement inspirée de la Liste de critères de l'État de droit, adoptée par la Commission de Venise en 2016 (CDL-AD(2016)007).

⁴ Parlements et autres autorités de l'État (s'agissant de l'opportunité et de la teneur d'une réforme législative), société civile, acteurs politiques au sein des États membres (comme partis politiques avec leurs directions), organisations internationales comme le Conseil de l'Europe et l'Union européenne (voir CDL-AD(2016)007, paragraphe 27).

⁵ Pour une liste des fonctions principales de l'opposition, voir CDL-AD(2010)025, paragraphe 25. La présente liste de critères prolonge donc le travail entamé dans le Rapport de 2010, qui étudiait « de quelle manière et par quels moyens le rôle et les fonctions de l'opposition parlementaire pourraient être mieux réglementés et protégés formellement parlant » (paragraphe 161).

C. Sources

10. Même si la démocratie est l'une des valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe⁶ et apparaît dans de nombreux accords internationaux, aucun traité ne la définit explicitement (ni ne définit *a fortiori* les normes relatives au statut des groupes minoritaires au parlement)⁷. Le préambule du Statut du Conseil de l'Europe⁸ et d'autres traités relatifs aux droits de l'homme évoquent la démocratie et la société démocratique (comme l'article 22 du PIDCP ou l'article 11 de la CEDH), mais sans les définir non plus⁹. Certaines dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) mentionnent les libertés nécessaires à la participation politique (liberté d'expression ou d'association) ou encore l'obligation de l'État d'organiser régulièrement des élections libres (article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH), indispensables à l'existence d'une opposition politique.

11. Le Rapport de 2010 de la Commission de Venise et la présente liste de critères traitent des procédures parlementaires et des rapports institutionnels entre l'opposition parlementaire, la majorité et d'autres institutions de l'État. Les normes relatives aux droits de l'homme ne sont pas d'une grande utilité en la matière. La présente liste des critères se fonde essentiellement sur des textes non contraignants, comme la Résolution 1601 (2008) de l'APCE¹⁰ et des avis et études antérieurs de la Commission de Venise¹¹. Elle s'inspire aussi, dans une certaine mesure, de documents comparables et de rapports d'organismes internationaux telles l'Union interparlementaire et l'Association parlementaire du Commonwealth (*Commonwealth Parliamentary Association*).

D. Champ d'application

1. Opposition parlementaire et opposition politique en général

12. Le rôle de l'opposition parlementaire est déterminé par des facteurs divers, dont beaucoup ne sont pas liés au parlement (étendue des libertés politiques, pluralisme des médias, élections libres, etc.). Les grands choix constitutionnels ont également leur importance : le statut de l'opposition politique au parlement varie en fonction du système électoral (majoritaire, proportionnel, mixte), de la nature du régime (parlementaire, semi-présidentiel ou présidentiel), de la composition monocamérale ou bicamérale du pouvoir législatif, de la structure fédérale ou unitaire de l'État, etc.

⁶ Et des Nations Unies : voir <https://www.ohchr.org/EN/Issues/RuleOfLaw/Pages/Democracy.aspx>

⁷ L'Organisation des États américains a tenté de définir la notion de démocratie dans la Charte démocratique interaméricaine adoptée à Lima en 2011, http://www.oas.org/fr/democratic-charter/pdf/demcharter_fr.pdf

⁸ <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680935bd1>

⁹ La notion de sécurité démocratique n'est pas mieux définie : voir rapport de 2018 du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, <https://rm.coe.int/state-of-democracy-human-rights-and-the-rule-of-law-role-of-institutio/168086c0c5>.

¹⁰ Voir également quelques instruments régionaux : Charte démocratique interaméricaine, adoptée par l'Organisation des États américains, http://www.oas.org/fr/democratic-charter/pdf/demcharter_fr.pdf ; Statut-type de l'opposition au parlement, adopté par les participants au séminaire parlementaire sur les relations entre parties majoritaires et minoritaires dans les parlements africains organisé sous l'égide de l'Union interparlementaire, <http://archive.ipu.org/splz-f/gabon.htm> ; Commonwealth Parliamentary Association Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures, <https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2018/10/Recommended-Benchmarks-for-Democratic-Legislatures-updated-2018-FINAL-online-optimized.pdf> ; Déclaration intergouvernementale de Varsovie de 2000, <https://community-democracies.org/app/uploads/2016/10/2000-Warsaw-Declaration-ENG.pdf>

¹¹ Les exemples utilisés dans la comparaison viennent en partie d'avis et études de la Commission de Venise, et en partie de sources extérieures, de rapports de groupes de réflexion, etc.; voir par exemple, https://agora-parl.org/sites/default/files/NDI%20Toward%20the%20Development%20of%20International%20Standards%20for%20Democratic%20Legislatures_A%20Discussion%20Document%20for%20Review%20by%20Interested%20Legislatures_0.pdf ; [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=PUMA/LEG\(2000\)2/R/EV1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=PUMA/LEG(2000)2/R/EV1) ; https://agora-parl.org/sites/default/files/Rules_of_Procedure_OPPD_160x230.original.pdf

13. Le Rapport de 2010 traitait du rôle de l'opposition *au parlement*. Il n'abordait pas l'opposition politique dans l'ensemble de la société, ni non plus le degré de reconnaissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ou encore les grands choix constitutionnels. La présente liste de critères conserve en majeure partie la même perspective : elle se penche sur les règles et principes régissant le fonctionnement de l'opposition parlementaire et les interactions de cette dernière avec la majorité et d'autres institutions de l'État.

14. Le Rapport de 2010 et la présente liste de critères ne couvrent pas les règles et procédures du Parlement européen et/ou des organismes internationaux comme l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, l'Assemblée interparlementaire de la CEI, etc.

2. Opposition, minorité et majorité

15. On ne saurait définir l'opposition en quelques mots. Sa position diffère selon que l'on a affaire à un régime parlementaire multipartite comme celui des Pays-Bas, à un parlement de type Westminster (Royaume-Uni), à un régime présidentiel comme celui des États-Unis (où l'exécutif n'a pas besoin de la confiance du législatif), à un régime semi-présidentiel à la française, ou à un modèle « consensuel » comme celui du gouvernement fédéral suisse (réunissant de membres de tous les grands partis représentés au parlement).

16. Dans la plupart de ses avis précédents portant sur le rôle de l'opposition au parlement, la Commission de Venise s'est penchée sur des *régimes parlementaires multipartites* dans lesquels le parti (ou la coalition) parlementaire majoritaire constitue en même temps la majorité gouvernementale, siège au conseil des ministres et définit son programme politique¹². Le rapport de 2010 portait 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 » (paragraphe 37). La présente liste de critères conserve le même centrage.

17. Dans la présente liste de critères, les termes d'opposition et de groupes minoritaires désignent des groupes de députés opposés au gouvernement sur le plan politique¹³. Il existe d'autres minorités au parlement (soudées par l'appartenance ethnique, la religion ou le genre, par exemple), mais la présente liste s'en tient aux minorités politiques.

3. Rôle de l'opposition et rôle du parlement

18. La majorité parlementaire forme souvent, mais pas toujours, la majorité *gouvernementale* si elle soutient le gouvernement (voir paragraphes 15 et 16 ci-dessus)¹⁴. Il est donc inévitable que la liste de critères couvre des questions relatives aux rapports entre l'exécutif et le législatif. Certaines questions abordées ne se limitent ainsi pas entièrement au rôle des groupes ou des députés d'opposition, mais touchent aussi au bon fonctionnement d'un parlement démocratique en général. Nombre de points revêtent toutefois une importance primordiale pour l'opposition : publicité des débats parlementaires, majorité qualifiée exigée pour certaines décisions, etc.

¹² La situation peut être différente dans un système présidentiel, où un président (exécutif) peut appartenir à la même mouvance politique qu'un groupe minoritaire au parlement.

¹³ Comme dans le Rapport de 2010, qui parlait de la protection juridique de l'opposition et des minorités parlementaires (titre de la section 4).

¹⁴ La situation peut être différente dans un régime présidentiel ou semi-présidentiel, où le parti majoritaire au parlement n'est pas nécessairement celui du président.

19. Certaines questions et recommandations formulées dans la liste de critères n'intéressent par ailleurs pas que les députés d'opposition, mais tous les députés en général (mandat représentatif, liberté d'expression, révocation du mandat, protection contre les poursuites à caractère politique, etc.). Cela est naturel, les groupes majoritaires et d'opposition étant rarement homogènes. Des désaccords internes ou des changements d'affiliation sont possibles, de sorte que tout député, quelle que soit son affiliation politique, doit bénéficier de certaines garanties. Cette protection est toutefois particulièrement importante pour les députés d'opposition, plus exposés aux pressions de la majorité. La Commission de Venise juge donc opportun d'aborder ces questions générales dans la liste de critères, à côté de celles qui concernent *uniquement* les groupes parlementaires et les députés d'opposition.

E. La conception de la liste – les principes généraux

20. Les phénomènes observés par la Commission de Venise, particulièrement au cours des dix dernières années, font clairement ressortir le besoin de faire en sorte que les majorités n'abusent pas de leurs droits — autrement légitimes — du seul fait qu'elles ont remporté des élections. Le statut d'une majorité gouvernementale est assorti de certaines responsabilités et restrictions, abordées plus loin dans la liste de critères. En ce qui concerne les responsabilités de la majorité, il est indispensable de tenir compte de la baisse tendancielle des taux de participation aux élections dans toute l'Europe, dont les effets sont particulièrement prononcés dans les systèmes de vote par circonscriptions. La majorité est alors moins en droit de faire valoir qu'elle gouverne au nom du peuple tout entier. En pareille circonstance, la majorité politique, même si elle remporte des élections avec une bonne marge, a d'autant plus l'obligation de pratiquer une gouvernance responsable.

21. Il est donc de plus en plus nécessaire de renforcer le cadre normatif décrivant les paramètres des rapports entre la majorité et l'opposition, et les garanties qui protègent l'opposition. En l'absence de telles garanties, la démocratie constitutionnelle peut tourner au régime autoritaire. Pour éviter ce dérapage, il convient de respecter certains principes généraux, énoncés ci-dessous, au-delà des règles constitutionnelles et législatives. Ces principes reflètent les impératifs de pluralisme (paragraphes 22 et 23), de coopération (paragraphes 24 et 25) et de procédure efficace de prise des décisions (paragraphes 26 et 27) - essentiels dans une démocratie constitutionnelle.

22. *Premier principe* : un État démocratique doit respecter les valeurs de pluralisme et de liberté. Dans une société démocratique, la critique émanant de l'opposition ne saurait être considérée comme destructrice ni interprétée comme un rejet des résultats d'élections démocratiques. Aussi légitime que les efforts et actions de la majorité, elle fait partie intégrante d'un système démocratique sain. L'opposition, unie ou fragmentée, ne parle pas contre le pays. Sa voix doit être audible, ses idées traitées avec respect.

23. *Deuxième principe* : un État démocratique a besoin de freins et contrepoids maintenant l'équilibre entre ses institutions. L'exercice du pouvoir étant partagé par divers acteurs démocratiques, il nécessite une coordination entre des organismes et agents publics aux intérêts et rôles institutionnels différents, aux allégeances et convictions diverses, etc. Au sens large, ces freins et contrepoids englobent aussi des acteurs non étatiques (comme la société civile ou une presse libre), qui contribuent à prévenir la concentration excessive du pouvoir sur une institution unique.

24. *Troisième principe* : la coopération doit être loyale et constructive entre les organismes de l'État. Les freins et contrepoids appellent une coopération *constructive* au service de l'intérêt

public, des institutions des trois pouvoirs se respectant les unes les autres, avec un bon équilibre entre elles, et des dispositifs de contrôle réciproque¹⁵.

25. *Quatrième principe* : la responsabilité est partagée entre la majorité et l'opposition à l'égard de la société, et cette solidarité politique doit transcender les clivages partisans. La majorité et l'opposition doivent montrer dans leur action le même engagement conjoint et responsable au service de l'intérêt public de la population, source légitime du pouvoir démocratique. Cet engagement prime, car il dépasse les enjeux de la confrontation politique, même si cette dernière est à la fois normale et essentielle dans une démocratie. La majorité, par le fait même qu'elle est majoritaire, doit exercer le pouvoir avec retenue, respecter l'opposition et pratiquer l'inclusion et la transparence — sachant bien qu'elle deviendra un jour l'opposition, comme le veulent les règles de la démocratie. Et l'opposition ou ses députés ne doivent pas abuser non plus de leurs droits procéduraux ; lorsqu'ils critiquent les politiques de la majorité, ils ne doivent pas appeler à la violence ni s'associer à des violences, ou à l'obstruction physique du travail parlementaire. Mais ils ne doivent pas non plus être empêchés de recourir à des tactiques raisonnables retardant ou compliquant le processus politique, dès lors qu'elles sont admises par le règlement intérieur du parlement ou les traditions politiques du pays.

26. *Cinquième principe* : les modifications apportées au système ne doivent bloquer les voies du changement politique¹⁶. Les mesures prises par la majorité ne doivent pas affecter l'État de droit ni viser à changer les règles du jeu démocratique, et en dernier ressort la possibilité d'alternance politique par des élections libres et équitables. La majorité ne doit pas abuser de son pouvoir pour empêcher (ou entraver gravement) la possibilité pour la minorité de devenir majoritaire. Au cas où les règles du jeu démocratique devraient être changées, le processus ne devrait pas être trop aisé ; il devrait être transparent, et précédé d'une authentique consultation publique et de négociations avec l'opposition ; il ne devrait pas viser à éroder les bases du système démocratique et de l'État de droit, mais respecter les droits de la minorité.

27. *Sixième principe* : le système devrait permettre la prise efficace des décisions. La majorité devrait être en mesure de déployer son programme politique¹⁷ et l'opposition ne devrait pas, de son côté, faire délibérément obstacle aux travaux ordinaires du parlement, comme indiqué ci-dessus¹⁸. Des processus parlementaires reposant excessivement sur le compromis susciteront chez les électeurs désintérêt et désenchantement à l'égard de la politique, voire radicalisation. En bref, la minorité devrait avoir son mot à dire, et la majorité sa capacité de trancher la question. Les rapports entre majorité et opposition devraient toujours respecter l'impératif d'équilibre entre les intérêts légitimes de la majorité et de l'opposition, l'une et l'autre ayant un devoir politique de coopération constructive et loyale.

28. Les impératifs fondamentaux d'une démocratie constitutionnelle sont : liberté, pluralisme, freins et contrepoids, coopération loyale et respect des institutions, solidarité à l'égard de la société, possibilité d'alternance au pouvoir, efficacité de la prise des décisions. On peut y

¹⁵ À ce sujet, la Commission a estimé en 2012 que « le respect de la Constitution ne peut se limiter à l'application littérale de ses dispositions opérationnelles. [...] Ces dispositions visent à permettre un bon fonctionnement des institutions, fondé sur la loyauté. Le chef de l'État, le parlement, le gouvernement, le pouvoir judiciaire, tous sont au service de l'objectif commun qui consiste à favoriser les intérêts du pays tout entier, et non les intérêts étroits d'une institution ou du parti politique qui a nommé le titulaire de la fonction. Même si une institution est en position de pouvoir, parce qu'elle a la capacité d'influer sur d'autres institutions de l'État, elle doit le faire en tenant compte de l'intérêt de l'État tout entier — et donc des intérêts des autres institutions et de la minorité parlementaire. » (CDL-AD(2012)026, paragraphe 87).

¹⁶ J.H. Ely, *Democracy and distrust: a theory of judicial review*, 105 (1980).

¹⁷ En ce qui concerne les décisions politiques courantes ; sur les changements plus fondamentaux, se reporter au paragraphe précédent.

¹⁸ CDL-AD(2011)016, paragraphe 13.

ajouter certains principes métajuridiques (comme l'égalité et la proportionnalité)¹⁹. La liste n'est pas exhaustive et ces principes peuvent être formulés diversement selon le régime politique, la culture constitutionnelle et les traditions du pays. Certains d'entre eux se traduisent dans des dispositifs et des règles juridiques plus spécifiques, qui seront examinés dans la liste de critères.

29. Ces principes sont liés entre eux. L'alternance politique régulière au pouvoir renforce la retenue au sein de la majorité et l'attitude constructive de l'opposition à l'égard de cette dernière. En revanche, en abusant de sa position dominante pour se maintenir au pouvoir, la majorité risquerait de provoquer une radicalisation générale dans l'opposition.

¹⁹ Voir Liste des critères de l'État de droit, CDL-AD(2016)007, paragraphe 41.

SECONDE PARTIE : LISTE DE CRITÈRES

A. Niveau et type des règles juridiques

1. Les droits de l'opposition devraient-ils être garantis dans un texte de rang constitutionnel, dans la loi ou à un autre niveau ?

30. Les traditions jouent un rôle crucial à ce niveau. Dans certaines démocraties assez anciennes, ces questions sont réglées par les usages constitutionnels et/ou dans des règles de rang inférieur (CDL-AD(2010)025, Rapport de 2010, paragraphe 38).

31. En principe, et surtout dans les démocraties plus récentes, l'ancrage constitutionnel des droits de l'opposition est une bonne chose (CDL-AD(2014)037, paragraphe 19)²⁰, mais il n'en devrait pas moins être possible d'adapter les règles de procédure lorsque la situation change. Seuls les principes *les plus fondamentaux* devraient figurer dans la constitution ou une loi organique (CDL-AD(2011)016, paragraphe 24) : principe de proportionnalité de la représentation au sein des commissions, possibilités raisonnables de soumettre des propositions de loi, exigence de majorité qualifiée pour certaines décisions, etc.

32. Les règles de détail devraient être formulées dans des lois ordinaires, le règlement intérieur du parlement, des normes internes (*standing orders*) ou des conventions constitutionnelles. Il est parfois préférable de ne pas réglementer certains domaines : des règles trop strictes sur la formation des coalitions parlementaires peuvent se révéler contre-productives (CDL-AD(2017)026, paragraphe 43), et n'ont certainement pas leur place au niveau constitutionnel.

33. En bref, les règles fondamentales relatives aux droits de l'opposition et des minorités parlementaires devraient de préférence être fixées sous une forme que la majorité ne puisse altérer ou modifier arbitrairement (CDL-AD(2010)025, Rapport de 2010, paragraphe 88).

2. Si ces questions sont traitées dans des lois ordinaires ou le règlement intérieur du parlement, comment ces textes devraient-ils être adoptés ?

34. Il existe divers modes de réglementation des droits de l'opposition en dessous du niveau constitutionnel : dans la législation ordinaire²¹, le règlement intérieur du parlement ou les deux²².

35. Il importe de garantir la stabilité de ces règles (lois ordinaires ou règlement intérieur). Dans certains pays, leur modification exige ainsi une majorité renforcée²³, ou la cour constitutionnelle en assure le contrôle extérieur²⁴. Il est possible aussi de prévoir un délai de mise en œuvre²⁵ empêchant la majorité en place de bénéficier immédiatement des

²⁰ La Constitution portugaise (article 114) garantit par exemple certains droits procéduraux à l'opposition.

²¹ Au Royaume-Uni, par exemple, le *Minister of the Crown Act* reconnaît le statut du chef de l'opposition.

²² Comme en Suisse.

²³ Une majorité des deux tiers est par exemple requise en Autriche, la majorité absolue en Espagne, mais une majorité simple suffit dans la plupart des pays.

²⁴ En France, par exemple, les modifications apportées au règlement intérieur du Parlement, une fois qu'elles ont été adoptées par les chambres, doivent encore être approuvées par le Conseil constitutionnel.

²⁵ CDL-AD(2010)025, Rapport de 2010, paragraphe 88.

changements qu'elle propose. Cela dit, il est difficile d'exclure complètement les changements à effet immédiat²⁶.

36. Dans certains pays, le règlement intérieur du parlement ne figure pas dans une loi, mais forme un code *sui generis*, adopté par le parlement. Cela s'explique par le fait que l'adoption d'un texte de loi implique des acteurs institutionnels extérieurs, comme le président, et que la loi pourrait être contestée devant la cour constitutionnelle — ce qui pourrait être jugé incompatible avec l'autonomie parlementaire (CDL-AD(2010)025, Rapport de 2010, paragraphe 94 ; CDL-AD(2017)026, paragraphe 23).

37. Bien que ce ne soit pas fait dans tous les pays, la Commission de Venise recommande que ces questions soient traitées dans le règlement intérieur du parlement plutôt que dans une loi, par respect pour l'autonomie parlementaire. Quoi qu'il en soit, toute règle en la matière devrait être modifiable à la majorité qualifiée (la Commonwealth Parliamentary Association demande au paragraphe 2.1.4 de ses *Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures* que les modifications du règlement intérieur du parlement soient adoptées à la quasi-unanimité).

38. Il convient de faire en sorte que le règlement intérieur du parlement ne puisse pas être modifié implicitement ou *ad hoc*, même si la majorité qualifiée (exigée pour leur modification) y est favorable dans telle ou telle situation. Tout changement devrait être convenablement débattu et adopté — de préférence à la majorité qualifiée — comme une modification formelle avant que ne soit entreprise une action spécifique dans un cas particulier. Le règlement intérieur du parlement devrait être relativement stable et ne pas pouvoir être régulièrement modifié au détriment de la minorité au début de chaque législature, par des codes particuliers (*standing orders*) ou autrement.

3. Quelle est la place des usages constitutionnels ou parlementaires dans la réglementation des procédures parlementaires ?

39. Les usages constitutionnels sont une autre façon de régler les droits de l'opposition²⁷, surtout dans les démocraties bien établies. Les conventions constitutionnelles et les bonnes pratiques non écrites complètent les règles juridiques et contribuent à l'émergence générale d'une culture politique constructive. Avec le temps, elles peuvent devenir des règles de droit coutumier. Il est possible d'éviter une soudaine réduction considérable des droits procéduraux de l'opposition dans les procédures parlementaires si le président de la chambre et autres organismes de gouvernance du pouvoir législatif se conforment à des usages remontant à des temps plus paisibles²⁸. Pour devenir un usage, une pratique doit être systématiquement suivie, longtemps respectée, et considérée comme ayant caractère impératif. Les pratiques des organes de gouvernance du pouvoir législatif doivent rester cohérentes, quelles que soient la majorité et l'opposition, et observées dans le règlement des litiges internes.

²⁶ Aux États-Unis, la Chambre des représentants adopte son règlement au début de chaque législature, sans être liée par le règlement précédent.

²⁷ Au Canada, par exemple, il est d'usage que le parti d'opposition détenant le plus grand nombre de sièges au Parlement soit désigné « opposition officielle ».

²⁸ CPA Benchmarks, paragraphe 2.2.3 : le président de séance tranche toutes les questions de procédure en s'inspirant des décisions et pratiques antérieures.

B. Formation des groupes majoritaires et minoritaires (opposition) au parlement

1. Égalité des députés

1. Existe-t-il des différences de statut entre les députés de la majorité et ceux de l'opposition ?

40. Tout député devrait individuellement avoir les mêmes droits que les autres, qu'il appartienne à la majorité au pouvoir, à l'opposition ou soit indépendant (Résolution 1601 (2008) de l'APCE, p 5). Ces droits, dont tous les députés peuvent se prévaloir sur un pied d'égalité, revêtent une importance particulière pour l'opposition. Ils incluent normalement²⁹ :

- le droit de vote (textes de loi, budget, etc.) ;
- le droit de déposer des propositions de loi et des motions ;
- le droit d'intervenir dans le débat ;
- le droit de poser 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, qui comprend la protection contre le mandat impératif et le droit de changer de parti ;
- le droit de saisir la Cour constitutionnelle (le cas échéant).

41. Certains de ces droits ne dépendent pas de l'appartenance du député à la majorité ou à l'opposition : le droit de vote, le droit d'accès à la documentation préparée en vue des débats parlementaires, les immunités, etc. D'autres droits sont assortis de restrictions ; ils portent sur le statut du député membre d'un groupe particulier, et concernent en particulier l'accès à certaines fonctions de haut niveau au sein du parlement. Ils sont abordés dans les sections suivantes. Le principe de l'égalité des parlementaires est par conséquent d'ordinaire complété par un principe de représentation et de participation proportionnelles des groupes parlementaires au sein des organes du parlement (CDL-AD(2010)025, Rapport de 2010, paragraphe 113).

42. Le principe d'égalité n'empêche pas que certains députés occupant des fonctions de haut niveau au sein du parlement (présidence de la chambre, présidence des commissions permanentes, rapporteurs, etc.) aient d'autres droits et privilèges (davantage de collaborateurs, indemnités supplémentaires, etc.).

2. Majorité et minorité constituant des groupes institutionnalisés

1. Les groupes d'opposition ou de minorité ont-ils un statut spécial ?

43. Les groupes d'opposition ou de minorité peuvent être institutionnalisés à divers degrés. Les partis d'opposition forment rarement un bloc unique ; leur reconnaissance formelle et leur institutionnalisation ne sont pas une condition *sine qua non* de leur présence politique au parlement. Il n'en est pas moins désirable que les groupes de partis (d'opposition ou de la majorité) soient formellement institués et reconnus, au moins à certaines fins : par exemple pour la répartition des fonctions de haut niveau (au bureau ou dans les commissions permanentes du parlement), l'attribution du temps de parole, la distribution des ressources financières et administratives supplémentaires, etc. En d'autres termes, certaines prestations et prérogatives peuvent être liées au statut institutionnalisé d'un groupe parlementaire.

²⁹ CDL-AD(2010)025, Rapport de 2010.

44. Le plus souvent, on range ou non un parti politique dans l'opposition sur la base d'un simple critère : la conduite de ses députés au moment de la nomination du gouvernement ou de l'adoption du budget (CDL-AD(2013)032, paragraphe 90). La conduite ultérieure des députés au fil du travail législatif n'aurait plus d'impact ; même des députés d'opposition peuvent soutenir des projets de loi soumis par le gouvernement, et vice-versa (CDL-AD(2007)015, paragraphe 4), ou l'ensemble du groupe peut soutenir certaines actions gouvernementales sans perdre son statut d'opposition.

2. Combien de députés peuvent-ils former un groupe à statut spécial ? Le député est-il contraint de s'affilier à l'un quelconque de ces groupes ? Les groupes devraient-ils définir leurs propres règles ou obéir à des règles extérieures ?

45. Certains droits procéduraux sont conférés au député lui-même, d'autres peuvent l'être à des groupes institutionnalisés (groupes ou partis parlementaires). Il importe donc de fixer le nombre de députés nécessaires à la formation d'un groupe leur ouvrant ces droits, et le mode de formation de tels groupes.

46. La prolifération de petits groupes parlementaires peut être contre-productive et onéreuse, et alourdir les procédures parlementaires. On peut donc exiger un nombre minimum de membres pour l'institutionnalisation d'un groupe. Le seuil ne devrait pas être trop haut, mais il est difficile de formuler une recommandation plus précise, le niveau exact dépendant de la situation politique du pays et du degré de fragmentation politique de son parlement. Il est raisonnable de chercher à obtenir une claire ligne de partage entre une majorité et une minorité parlementaires, pour éviter « une fragmentation excessive de l'organe législatif » (CDL-AD(2007)015, paragraphe 8). Mais les règles d'affiliation à un groupe ne doivent pas porter atteinte à la liberté du mandat représentatif. Un député devrait avoir le droit de rejoindre un groupe ou d'être indépendant. Il est tout à fait légitime qu'une majorité soit multipartite ; et l'opposition peut être représentée par plusieurs courants, qui n'ont pas nécessairement à se fondre en un groupe unique.

47. Il serait envisageable de prévoir un groupe « mixte » de députés non affiliés à aucun des grands partis, mais souhaitant obtenir les droits collectifs additionnels des groupes (CDL-AD(2009)025, paragraphe 44). La loi (ou toute autre norme) ne devrait pas faire obstacle aux alliances de députés non affiliés ou de députés de petits partis politiques, et devrait leur permettre de continuer à travailler avec le statut d'indépendants.

48. Il importe de respecter l'autonomie institutionnelle des groupes parlementaires et de ne pas réglementer excessivement ces questions dans des documents extérieurs. Certaines règles extérieures peuvent être acceptables s'il s'agit de préserver une stabilité relative des processus politiques et du gouvernement, pour autant que les députés restent libres de voter pour ou contre la position du groupe, du parti ou de la coalition (CDL-AD(2016)025, paragraphe 90). Un groupe parlementaire peut publier son programme, mais ne devrait pas être obligé de le faire (CDL-AD(2007)015, paragraphe 17).

49. Les députés de groupes politiques différents (qu'ils soient de la majorité ou de la minorité) devraient avoir la possibilité de former des groupes multipartites, réunissant par exemple des députés de mêmes origine ethnique, genre, religion, convictions, autres intérêts ou caractéristiques communes (voir Commonwealth Parliamentary Association Benchmarks for Democratic Legislature, CPA Benchmarks, paragraphe 4.3.1).

3. Les groupes de partis reçoivent-ils un appoint de ressources financières et humaines du parlement ?

50. Pour exercer efficacement leurs fonctions, les groupes minoritaires institutionnalisés devraient recevoir des ressources financières et administratives prélevées sur le budget général du parlement, dans les mêmes conditions que la majorité, en fonction du nombre de leurs membres (au-delà des ressources fournies à chaque député)³⁰. L'attribution de ressources financières, humaines et matérielles ne devrait pas avantager indûment le parti majoritaire (CPA Benchmarks, paragraphe 4.2.2).

3. Mandat représentatif, changement d'affiliation politique et discipline de parti

1. Un député peut-il changer de parti ou voter contre la consigne de son parti sans perdre son mandat ?

51. La Commission de Venise a toujours exprimé sa préférence pour le mandat libre et indépendant (CDL-AD(2009)027, paragraphe 39, CDL-AD(2017)026, paragraphe 33), même s'il existe des formes de mandat impératif dans quelques démocraties européennes³¹. Le mandat représentatif implique que le député puisse changer d'affiliation politique (de parti) ou devenir indépendant sans risquer de perdre son mandat. Il implique également la possibilité d'une marge de dissension sans changement définitif d'affiliation politique.

52. Cela dit, la notion de groupe majoritaire ou minoritaire institutionnalisé exige que les députés votent *normalement* en conformité avec les positions de leur parti. Dans certains pays, un député joue le rôle de chef de file (*party whip*) chargé de faire respecter la discipline de parti. De graves infractions à cette dernière peuvent entraîner l'exclusion du groupe parlementaire et/ou du parti politique concerné, avec perte des fonctions spéciales et privilèges associés à l'appartenance audit groupe ou parti ; mais elles ne devraient pas entraîner la révocation du mandat parlementaire. Cependant, de fréquents changements d'affiliation politique vont à l'encontre de la volonté des électeurs, et il est donc légitime de chercher à prévenir les « ventes » de mandats (ou de votes, s'il s'agit d'un projet de loi particulier) au plus offrant (CDL-AD(2009)027, paragraphe 39). Nous reviendrons ci-dessous sur certaines mesures qui ne vont pas jusqu'à la révocation du mandat.

2. Quels dispositifs juridiques peuvent servir à prévenir les changements d'affiliation politique ou les infractions à la discipline de parti ?

53. Dans de nombreux pays d'Europe, le changement d'affiliation politique au parlement est prévenu autrement que par des dispositifs constitutionnels ou législatifs (CDL-AD(2009)027, paragraphe 17). D'une manière générale, il vaut mieux maintenir la discipline de parti par des moyens politiques plutôt que purement juridiques ; seuls peuvent faire exception les droits spéciaux conférés à un député en raison de son affiliation à un groupe politique³². Un groupe devrait toujours être en mesure d'exclure un député (CDL-AD(2015)014, paragraphe 51).

³⁰ Au Danemark, en Finlande, aux Pays-Bas et en Suède, par exemple, tous les groupes parlementaires reçoivent des crédits servant au financement de leurs secrétariats, experts, agents de presse, etc.

³¹ L'article 160 de la Constitution portugaise prive un député de son siège s'il s'affilie à un parti autre que celui auquel il appartenait lorsqu'il s'est porté candidat à l'élection.

³² Au Canada, par exemple, un président d'une commission parlementaire votant contre un projet proposé par le gouvernement et soutenu par son propre groupe peut être destitué de sa fonction si elle a été attribuée à son groupe politique.

54. Les partis peuvent se prémunir contre le changement d'affiliation individuellement ou par des accords³³. Dans certains pays, des dispositifs spécifiques évitent toutefois la révocation du mandat parlementaire³⁴.

55. La direction du parti peut s'efforcer d'exercer des pressions informelles sur les membres pour empêcher les dissidences. Contre de telles pressions, il est par exemple possible d'instituer le vote à bulletin secret qui, s'il figure dans le règlement, devra être effectivement pratiqué (CDL-AD(2017)005, paragraphe 22). Le vote à bulletin secret pourrait favoriser l'opposition interne au sein du parti au pouvoir (à distinguer clairement de l'opposition externe formellement reconnue)³⁵ ; mais cela ne saurait constituer une procédure normale convenant à toutes les situations.

4. Révocation du mandat pour d'autres raisons

1. Le mandat parlementaire peut-il être révoqué en raison d'une infraction ou d'une incompatibilité ?

56. Il devrait être possible de révoquer un mandat parlementaire pour une infraction grave ou une incompatibilité avec d'autres activités ou fonctions³⁶. Il importe que l'opposition soit associée à la décision de révocation du mandat.

57. Il est préférable que les motifs de révocation pour infraction grave ou incompatibilité soient énoncés dans un texte de rang constitutionnel (CDL-AD(2009)024, paragraphe 52), au moins en termes généraux, et non pas dans des lois ordinaires sujettes à la décision majoritaire (CDL-AD(2008)015, paragraphe 40, CDL-AD(2009)024, paragraphe 52). Cela n'exclut toutefois pas que certains points touchant à la définition des infractions ou des incompatibilités soient traités à un niveau inférieur. Les sanctions moins sévères pour comportement perturbateur (non assimilable à une infraction pénale) d'un député seront abordées à la section J.

58. Sur le plan procédural, il n'existe pas de mode unique commun aux démocraties modernes de révocation du mandat parlementaire d'un délinquant. Dans certains systèmes, le parlement doit intervenir ; dans d'autres, une condamnation pénale donnant lieu à la déchéance des droits politiques entraîne la révocation automatique du mandat. Si une décision de cette nature est prise à la majorité simple des voix au parlement, sans claire base constitutionnelle, cette disposition peut être abusivement utilisée contre des députés de la minorité (CDL-AD(2016)029, paragraphe 75). La combinaison de deux dispositifs (approbation par le parlement et décision de justice) assure mieux la protection des députés de l'opposition³⁷. Il est alors préférable de donner le pouvoir de contrôle à la cour constitutionnelle plutôt qu'à un tribunal ordinaire (CDL-INF(1996)006, page 10).

³³ En Espagne, 13 partis représentés au parlement national ont signé en 1998 un pacte contre le changement d'affiliation. Les partis signataires se sont engagés à ne pas collaborer avec les représentants qui changent d'affiliation pour créer, préserver ou modifier une majorité gouvernementale dans tout organe public. Ils se sont également engagés à réformer les règlements intérieurs des entités locales pour empêcher que des représentants changeant d'affiliation politique puissent ainsi obtenir un appoint de ressources.

³⁴ Dans la province canadienne du Manitoba, la loi sur l'Assemblée législative provinciale dit que le député qui quitte son parti politique est contraint de finir son mandat comme indépendant.

³⁵ En Europe, le vote à bulletin secret est exigé pour les élections dans les règlements intérieurs des parlements d'Albanie (en vertu de la Constitution s'il s'agit d'élire le Président de la République), d'Arménie, d'Autriche, de Belgique, de Finlande, de France, de Hongrie, de Lituanie, de la République de Moldova (disposition constitutionnelle), de Monaco, des Pays-Bas, du Portugal et de Saint-Marin.

³⁶ Le Rapport de la Commission de Venise sur l'exclusion des délinquants du parlement (CDL-AD(2015)036) donne un tableau synoptique des règles en la matière.

³⁷ En France, la perte du mandat doit être confirmée par le Conseil constitutionnel ; cela constitue une bonne pratique, qui introduit un contrôle additionnel du pouvoir que détient la majorité de retirer son mandat à un député d'opposition.

59. Même en l'absence de révocation formelle, le député d'opposition peut être empêché de participer aux travaux du parlement par d'autres moyens, par exemple s'il est arrêté dans le cadre d'une enquête pénale en cours (CDL-AD(2017)005, paragraphe 26). Les règles relatives à l'inviolabilité (protégeant le député contre des mesures de ce type) sont abordées séparément ci-dessous.

2. Le mandat parlementaire peut-il être révoqué pour absences injustifiées du député ?

60. L'activité politique peut suivre divers chemins, et la présence aux séances n'est pas sa seule forme. Il serait néanmoins envisageable que la Constitution fixe une norme de présence et indique les sanctions à prendre contre des députés qui ne la respectent pas, allant par exemple du retrait partiel ou total de l'indemnité jusqu'à la privation du droit de vote, mais sans perte du mandat (CDL-AD(2002)012, paragraphe 27 et 29)³⁸. Certaines constitutions prévoient toutefois la révocation automatique du mandat³⁹. On ne peut pas exclure le boycott de masse organisé et prolongé des travaux parlementaires par l'opposition en tant que forme légitime d'action politique, mais il n'est acceptable que dans des cas rares et extrêmes, où le comportement de la majorité remet en cause la légitimité du parlement. Des désaccords sur des questions politiques courantes, même majeures, ne sauraient justifier le boycott.

C. Principes généraux applicables aux débats parlementaires

1. Le public et la presse peuvent-ils suivre les débats parlementaires ?

61. Le caractère public des séances plénières aide l'opposition à remplir effectivement sa mission et à attirer l'attention du public sur les problèmes et les faiblesses des politiques gouvernementales. Les débats n'intéressent pas tous le public ; mais il est nécessaire de fournir des possibilités suffisantes aux personnes ou aux journalistes qui souhaitent les suivre (sur place ou en ligne). La règle générale devrait prévoir un accès raisonnable au parlement pour les médias et le grand public pendant les débats.

62. Les règles d'octroi aux journalistes de laissez-passer dans les locaux du parlement ou d'autres autorisations de couverture des débats peuvent tenir compte des contraintes évidentes de sécurité et autres exigences. Elles doivent garantir le pluralisme et l'impartialité de la couverture, et être placées sous la responsabilité d'un attaché de presse nommé après consultation des chefs des groupes parlementaires.

63. Les possibilités et les modalités de transmission en direct ou de couverture par la presse des débats sont particulièrement importantes en cas de révision de la constitution ou autre réforme majeure. Les grilles usuelles de diffusion à la télévision, à la radio et sur l'internet devraient alors être ajustées, eu égard à l'importance des questions abordées ; les plages de diffusion à la télévision, par exemple, devraient être allongées (CDL-AD(2017)005, paragraphe 25).

64. Il devrait être possible de mener exceptionnellement certains débats à huis clos, lorsqu'il s'agit de questions couvertes par le secret (défense, négociations de politique extérieure, etc.). Le huis clos peut être décidé en séance plénière, si possible à la majorité qualifiée, pour autant que les décisions ainsi prises soient ensuite publiées (CDL-INF(1996)006, page 11).

65. La règle générale de publicité des délibérations et d'enregistrement des votes au sein des commissions (sur des questions procédurales ou de fond) est un point plus délicat, en

³⁸ Voir par exemple l'article 63.3 de la Constitution grecque.

³⁹ Au Portugal, l'article 160 de la Constitution dit qu'un député perd son siège s'il ne l'occupe pas à l'Assemblée ou s'il excède le nombre d'absences fixé dans le règlement intérieur.

raison des effets secondaires possibles de la solution adoptée : augmentation de l'influence des lobbys, conversion des examens de commissions en plates-formes de campagne politique, négociations politiques et compromis plus difficiles. Les commissions ont plus souvent à traiter des informations confidentielles (CDL-AD(2014)013, paragraphe 13). Leurs délibérations peuvent se tenir à huis clos pour des motifs solidement fondés, comme la sécurité nationale.

2. Combien de députés et de groupes politiques devraient participer aux débats et aux votes ?

66. Le processus décisionnel devrait être fondé sur l'inclusion, c'est-à-dire associer tous les groupes politiques du parlement. Les règles de quorum rehaussent la légitimité des décisions, mais les quorums devraient rester réalistes — faute de quoi ils pourraient perturber le fonctionnement normal du parlement (CDL-AD(2008)015, paragraphe 47).

67. Certains processus politiques, comme la révision de la constitution, appellent le soutien politique le plus large. Même si la majorité au pouvoir dispose du nombre nécessaire de voix pour faire passer ses modifications, cela n'exempte pas le gouvernement et le parlement d'organiser un vrai débat inclusif et ouvert, auquel puissent participer les médias et la société civile. La démocratie ne se ramène pas au pouvoir de la majorité, elle englobe des garanties protégeant l'opposition (CDL-AD(2018)015, paragraphes 17 et 18).

3. Comment se fait le décompte des voix dans les votes du parlement ?

68. Le décompte des voix doit être équitable et transparent, la procédure ne doit pas pouvoir être manipulée par la majorité⁴⁰, et l'opposition doit pouvoir la contrôler.

69. Des dispositifs procéduraux devraient être en place en ce qui concerne la vérification des quorums et l'enregistrement des résultats des votes, d'une manière générale ou à la demande d'un groupe minoritaire (CPA Benchmarks, paragraphe 2.6.2)⁴¹. Cela n'exclut pas la possibilité du vote oral sur des questions peu controversées⁴².

70. Les manipulations restent possibles même dans les parlements disposant d'un système de vote électronique, dès lors que des députés peuvent voter à l'aide des cartes électroniques de leurs collègues absents (Cour européenne des droits de l'homme, *Oleksandr Volkov c. Ukraine*, 9 janvier 2013, paragraphe 141) — et elles peuvent être le fait de la majorité comme de l'opposition.

4. Combien de temps est prévu pour les consultations publiques et la préparation d'un débat en séance plénière au parlement ?

71. Il est difficile de dire dans l'abstrait de combien de temps un parlement a besoin pour examiner un projet de loi. La législation ou le règlement intérieur du parlement pourraient contenir des règles de base empêchant l'adoption accélérée des lois (délais à respecter entre les lectures et les délibérations en commission, par exemple).

⁴⁰ Voir l'exemple du non-respect des règles de quorum en Allemagne en 1933, CDL-AD(2012)010, paragraphe 43.

⁴¹ Au Sénat des États-Unis d'Amérique, par exemple, un cinquième des sénateurs peuvent demander le vote par appel nominal.

⁴² Le vote oral existe, par exemple, aux États-Unis d'Amérique, au Royaume-Uni et en Inde.

72. La révision constitutionnelle devrait être lente et progressive, et suivre d'autres procédures que celles de la politique de tous les jours (CDL-AD(2010)001, paragraphe 75)⁴³. Parfois, les révisions de la constitution font l'objet de plusieurs décisions entrecoupées de délais de réflexion, d'élections (ce qui veut dire que la deuxième lecture aura lieu dans un nouveau parlement) et de référendums, ou encore sont freinées par d'autres obstacles procéduraux censés rendre la décision finale mieux fondée et réfléchie⁴⁴. Ces dispositifs peuvent aider l'opposition à résister à des changements constitutionnels proposés par la majorité.

73. En matière de législation ordinaire, il reviendrait à l'entité responsable du programme du parlement et de ses commissions de déterminer le temps nécessaire à l'examen d'un projet en fonction de la situation, en particulier au vu de la complexité et de l'importance du texte⁴⁵. Seul le contexte permet de savoir si le temps imparti est suffisant, aucune norme uniforme ne saurait être formulée en la matière.

74. Les textes transformant fondamentalement des dispositifs institutionnels (comme la composition et les principes de fonctionnement de la cour constitutionnelle) demandent plus de temps qu'une loi ordinaire (CDL-AD(2016)001, paragraphe 132). Des projets complexes et controversés devraient normalement être annoncés longtemps à l'avance, et leur examen être précédé d'avant-projets donnant lieu à une forme de consultation (par internet)⁴⁶. Le public devrait être en mesure de fournir un authentique apport (CDL-AD(2017)028, paragraphe 24). Le temps additionnel prévu pour les consultations publiques augmente les possibilités offertes à l'opposition d'influer sur le contenu de la législation proposée par le gouvernement ou la majorité. Cette dernière ne devrait pas manipuler la procédure pour éviter les consultations publiques de ce type.

75. Pour des textes de loi de moindre importance ou non controversés, il est en revanche possible de prévoir un temps plus court et une procédure simplifiée (n'impliquant pas, par exemple, un examen distinct dans la commission concernée). Mais les cas de ce type doivent être clairement définis et étroitement circonscrits dans la réglementation. En cas d'urgence, il devrait être possible d'accélérer la procédure et de réduire le temps alloué au débat général (CDL-AD(2009)025, paragraphe 52). La Commission a par le passé critiqué la pratique consistant pour un parlement à adopter en procédure accélérée des lois réglementant d'importants aspects de l'ordre juridique ou politique (CDL-AD(2018)021, paragraphe 39). Par exemple, le gouvernement ne devrait pas recourir à la procédure accélérée applicable aux propositions de loi émanant de députés pour contourner les authentiques consultations publiques autrement exigées pour les projets de loi gouvernementaux (CDL-AD(2017)028, paragraphe 24), ni à des ordonnances de l'exécutif dans des questions qui relèveraient autrement de lois débattues et adoptées selon la procédure normale. La Commission de Venise a critiqué le recours à l'ordonnance dans un cas où le texte portait sur une grande institution de l'État (la Cour constitutionnelle) et l'urgence de la mesure n'avait pas été démontrée (CDL-AD(2012)026, paragraphe 27). La section F revient sur la question de la législation par décrets.

76. Le veto suspensif dont dispose le président de plusieurs pays en matière de projets de loi peut avoir le même effet : retarder l'adoption d'un texte. La Commission de Venise a

⁴³ Un délai de deux mois a par exemple été jugé trop court pour permettre au grand public, à la classe politique, à la société civile et aux spécialistes d'analyser une réforme portant sur 29 articles de la Constitution (CDL-AD(2016)029, paragraphe 18).

⁴⁴ Voir par exemple l'article 88 de la Constitution danoise et l'article 137 de la Constitution néerlandaise (deuxième lecture au Parlement).

⁴⁵ Dans la plupart des pays de l'OCDE, par exemple, le parlement reçoit le projet de loi de finances deux à quatre mois avant le nouvel exercice budgétaire.

⁴⁶ Comme cela se fait aux Pays-Bas.

toutefois recommandé qu'il puisse être annulé à la majorité simple, et non pas qualifiée (CDL-INF(1996)006, pages 12-13 ; mais voir aussi paragraphe 113 ci-dessous).

5. Comment le public, les parties prenantes, les experts et les témoins peuvent-ils participer aux débats parlementaires ?

77. Les débats devraient être inclusifs (c'est-à-dire réunir tous les groupes politiques du parlement), mais exigent parfois aussi des auditions de participants extérieurs, comme des experts (professionnels du domaine concerné) et des parties prenantes (représentant les groupes sociaux, ethniques, professionnels, religieux, etc. affectés par la décision à prendre, par exemple).

78. Les auditions de participants extérieurs ont surtout leur place dans les réunions des commissions parlementaires concernées. Des membres de minorités devraient pouvoir inviter des experts et des parties prenantes aux auditions de commissions, et ces demandes devraient dans l'ensemble être satisfaites. Le choix des participants extérieurs devrait permettre de couvrir diverses perspectives (CPA Benchmarks, paragraphe 3.2.4). Le temps prévu à l'ordre du jour pour les points concernés devrait dûment tenir compte du besoin d'entendre ces avis extérieurs. Les commissions devraient disposer de suffisamment de ressources pour rétribuer leurs interventions (CPA Benchmarks, paragraphe 3.2.4).

79. L'apport extérieur au processus législatif peut provenir de la participation d'experts et de parties prenantes aux réunions des commissions concernées, mais aussi de consultations permettant au public de soumettre des propositions et des observations par écrit aux commissions concernées et à la plénière, ou faire valoir ses opinions par d'autres canaux (pétitions, par exemple). Les consultations publiques, quelle qu'en soit la forme, sont particulièrement importantes s'il s'agit d'une révision de la constitution (CDL-AD(2014)010, paragraphe 27 ; CDL-AD(2011)001, paragraphes 18-19). Le processus devrait s'accompagner d'un débat public (informel) dans les médias et la société civile, être facilité par une couverture médiatique pluraliste et respectant les libertés politiques (comme la liberté d'expression, de réunion, etc.).

6. L'opposition a-t-elle raisonnablement accès aux projets de loi, aux rapports et autre documentation ?

80. Le programme des travaux parlementaires d'une période devrait être mis d'avance, avec sa documentation, à la disposition de l'opposition et du grand public en préparation à l'examen d'une question ou d'un projet de loi (CPA Benchmarks, paragraphe 6.2.3).

81. Le gouvernement peut essayer de contourner l'examen approfondi d'un projet de loi par l'artifice du *cavalier législatif* (ou *loi omnibus*), qui consiste à insérer dans le texte des dispositions non liées à l'objet de la loi dans laquelle elles figurent (CDL-AD(2008)035, paragraphe 121). Cette pratique peut avoir toutes sortes de motifs, mais, en général, elle vise à éviter les conditions strictes de dépôt et d'examen des initiatives législatives, et doit donc être évitée.

82. Le règlement intérieur du parlement devrait faire en sorte que les textes proposés au vote soient clairs et accessibles pour les députés suffisamment de temps avant le vote, que les résultats du vote soient convenablement enregistrés, et que les textes adoptés ne soient pas modifiés après adoption (hors corrections purement techniques sans effets sur le fond).

D. Nominations aux fonctions importantes au sein du parlement

1. Comment sont attribuées les fonctions importantes ?

83. Si toutes les nominations à des fonctions à responsabilité au sein du parlement (présidence de la chambre, présidence et membres des commissions permanentes, etc.) se décident uniquement à la majorité, l'opposition risque fort d'être évincée des organes de gouvernance du parlement.

84. Une meilleure solution consiste à formuler une règle prévoyant que l'opposition dispose d'un accès équitable aux fonctions à responsabilité au sein du parlement (Résolution 1601 (2008) de l'APCE, paragraphe 2.3.1). Cette règle peut figurer dans la loi, le règlement intérieur du parlement ou le droit constitutionnel non écrit. La répartition des postes importants fait parfois l'objet d'accords politiques *ad hoc*⁴⁷, mais il est préférable, dans les démocraties récentes, de donner à cette règle une forme juridique, alors qu'elle peut constituer un usage constitutionnel dans des démocraties mieux établies.

85. La présidence de la chambre devrait dans l'idéal avoir un rôle unificateur, arbitrant dans les conflits internes ; il est donc souhaitable de la pourvoir à la majorité qualifiée. Dans certaines démocraties, elle est toutefois confiée au chef d'un parti majoritaire.

86. La Commission de Venise prône la représentation proportionnelle aux postes à responsabilité, qu'elle considère comme une importante garantie des droits de l'opposition et des minorités (CDL-AD(2010)025, Rapport 2010, paragraphes 63 – 66 ; CDL-AD(2009)025, paragraphe 18)⁴⁸. Dans la plupart des grandes commissions (du budget, ou du contrôle des services de sécurité, par exemple)⁴⁹, il est recommandé de réserver certains sièges à l'opposition, au-delà même de sa représentation au parlement, ou de lui confier la présidence de la commission (Résolution 1601 (2008) de l'APCE, paragraphe 2.5.1 ; CDL-AD(2018)024, paragraphe 30). Le respect du principe de représentation proportionnelle est également recommandé dans la composition des délégations des parlements nationaux auprès des associations parlementaires internationales et autres organismes similaires.

2. Comment le personnel du parlement est-il nommé et géré ?

87. Le parlement doit disposer d'un personnel professionnel non partisan assurant son fonctionnement et celui de ses commissions (CPA Benchmarks, paragraphe 5.1.1), et notamment d'un service de presse non partisan (*ibid.*, 10.1.4). Il est particulièrement important que le chef du personnel et le responsable des relations avec les médias soient nommés par consensus ou à la suite de consultations inclusives et sérieuses avec tous les groupes politiques, qu'ils soient suffisamment indépendants de la majorité et que leur mandat dure au-delà de la législature en cours. Certaines fonctions administratives (collaborateurs personnels des députés ou du secrétariat des groupes parlementaires, par exemple) peuvent être réservées à des personnes nommées par les députés ou les groupes eux-mêmes.

⁴⁷ En Roumanie, par exemple, la composition du bureau est négociée entre les chefs des groupes parlementaires.

⁴⁸ Le principe de la représentation proportionnelle existe par exemple au Danemark, en Grèce, au Portugal, en Bulgarie, au Canada, en France, en Allemagne, en Hongrie, en Suisse, au Royaume-Uni et aux États-Unis d'Amérique. L'Union interparlementaire (Statut-type, III.2) prône aussi le principe de la représentation proportionnelle.

⁴⁹ En Allemagne, en France, au Royaume-Uni et au Canada, le président de la commission du budget et des finances est un membre de l'opposition.

3. Comment se prennent les décisions de procédure au sein du parlement ?

88. La représentation proportionnelle perd son sens si les grandes décisions de procédure touchant au fonctionnement du parlement (ordre du jour, irresponsabilité des députés, etc.) sont toutes prises par le seul président de la chambre (CDL-AD(2009)025, paragraphe 39) ou à la majorité simple du parlement. Des représentants de l'opposition devraient donc avoir leur mot à dire au sein des organes collectifs du parlement, et ces derniers disposer de pouvoirs suffisants dans ces questions procédurales.

89. Il est *a fortiori* plus important encore que l'opposition soit bien représentée dans les structures du parlement habilitées à définir les procédures et règles internes et à régler les conflits (bureau, commission d'éthique, etc.), leurs décisions pouvant affecter ses droits et privilèges. Le principe de représentation proportionnelle peut y être complété par d'autres dispositifs, comme le vote à la majorité qualifiée, ou un pouvoir de blocage donné à l'opposition dans certaines décisions très importantes de procédure. Dans certains pays, les décisions de ces organes doivent en outre remporter le soutien de plusieurs partis (c'est-à-dire d'un certain nombre de représentants de l'opposition). Si le consensus est impossible, les représentants de l'opposition au sein de la commission devraient être habilités à présenter un rapport minoritaire.

4. Quel est le rôle des commissions permanentes dans les procédures législatives et autres au sein du parlement ?

90. La règle de représentation proportionnelle au sein des commissions permanentes perdrait tout son sens si la majorité peut contourner ces commissions ou si elles n'ont pas suffisamment de pouvoirs dans les procédures législatives et autres. Les commissions peuvent d'habitude tenir des réunions à huis clos (ou des auditions publiques), demander des documents, convoquer et entendre des agents de l'État, des experts, etc. (CPA Benchmarks, paragraphe 3.2.1)⁵⁰ ; elles peuvent parfois aussi déposer des amendements et, dans l'idéal, disposer d'un pouvoir d'initiative législative. Les membres minoritaires de ces commissions devraient aussi pouvoir être co-rapporteurs (CDL-AD(2007)015, paragraphe 24).

91. Le parlement ne devrait pas créer de procédures spéciales ni de commissions *ad hoc* dans le but de court-circuiter la procédure législative normale et l'examen des projets de textes au sein de commissions permanentes existantes (CDL-AD(2018)021, paragraphe 34).

92. Les commissions permanentes devraient exercer un contrôle suffisant dans leurs domaines de compétence respectifs ; ce pouvoir ne devrait pas se borner à l'examen des rapports d'organes et agents de l'État, mais consister en une surveillance plus proactive des actions de l'exécutif et des entités indépendantes. En ce qui concerne le contrôle parlementaire des services de sécurité, par exemple, la Commission de Venise a déjà indiqué que la sous-commission concernée devrait pouvoir examiner les dossiers, interroger le personnel des services de sécurité, etc., et disposer d'autres pouvoirs d'enquête (CDL-AD(2018)024, paragraphe 29). Sur les pouvoirs similaires des commissions d'enquête, se reporter à la section G (2) ci-dessous.

⁵⁰ Tel est le cas, par exemple, en République tchèque, en Géorgie et en Roumanie.

E. Participation de l'opposition au processus législatif

1. Participation de l'opposition à la fixation de l'ordre du jour

1. L'opposition peut-elle convoquer le parlement en session extraordinaire ?

93. Dans la plupart des démocraties modernes, le parlement siège en permanence, en dehors des vacances, et les sessions extraordinaires ont beaucoup perdu de leur importance. Mais pendant les vacances, l'opposition ou une minorité qualifiée de membres devraient pouvoir convoquer une session extraordinaire, et la demande devrait être satisfaite dès lors que le quorum d'un quart des membres est atteint (Résolution 1601 (2008) de l'APCE, paragraphe 2.2.5)⁵¹. Dans certaines démocraties, la convocation d'une session extraordinaire nécessite toutefois la majorité absolue⁵².

2. Quel rôle joue l'opposition dans la fixation de l'ordre du jour de la session ? Peut-elle soumettre des propositions de loi ?

94. Le principe de l'autonomie parlementaire veut, en matière d'organisation, que le parlement ait en général la maîtrise de son ordre du jour (CDL-AD(2008)035, paragraphe 112). Le droit de définition de l'ordre du jour est lié à celui d'initiative législative. Ce dernier peut être conféré à chaque député (ce qui est le cas dans la plupart des parlements européens, CDL-AD(2010)025, Rapport de 2010, paragraphe 57), ou nécessiter une minorité qualifiée de députés (CDL-AD(2008)035, Rapport sur l'initiative législative, paragraphe 42) — en plus, bien sûr, du gouvernement.

95. Dans la grande majorité des régimes, l'inscription d'une initiative législative n'est pas automatique (CDL-AD(2008)035, Rapport sur l'initiative législative, paragraphe 111). Il existe divers modes d'approbation de l'ordre du jour de la session : en séance plénière⁵³, par le bureau, par accord entre les chefs des groupes politiques⁵⁴, etc.⁵⁵.

96. Dans certains pays, le projet de loi gouvernemental a priorité sur les propositions de loi des députés⁵⁶. Une telle domination du gouvernement sur l'ordre du jour du parlement pourrait affaiblir l'initiative législative de ce dernier (CDL-AD(2008)035, paragraphe 103)⁵⁷.

97. L'opposition devrait avoir des possibilités raisonnables d'influer sur l'ordre du jour, par exemple sous forme de demande d'inscription de points soumise par une minorité qualifiée⁵⁸. Le pouvoir qu'exerce la majorité gouvernementale sur l'ordre du jour peut aussi être

⁵¹ Le paragraphe 1 de l'article 47 de la Constitution de la République de Corée prévoit qu'une session extraordinaire peut être convoquée à la demande d'un quart de l'ensemble des députés. Au Danemark, elle peut l'être à la demande de deux cinquièmes des députés, et d'un quart au Japon.

⁵² En France, par exemple.

⁵³ En Belgique, l'ordre du jour est fixé en séance plénière du Parlement, mais peut-être modifié à la demande du président de la chambre, du gouvernement ou de huit députés (article 17 (2) du *Règlement de la Chambre des Représentants*).

⁵⁴ En Italie, le programme de la session est fixé par décision unanime des chefs des groupes politiques ou, à défaut d'unanimité, par le président de la chambre.

⁵⁵ Au Portugal, tous les groupes parlementaires peuvent contribuer à la fixation de l'ordre du jour, en fonction de leur poids politique au sein du Parlement.

⁵⁶ Comme au Royaume-Uni, où le projet de loi émanant du gouvernement a priorité dans le calendrier des travaux, et les propositions de députés sont rarement débattues.

⁵⁷ Comme dans les constitutions de l'Espagne et de la France (avant la réforme de juillet 2008).

⁵⁸ En République de Corée, vingt députés peuvent demander l'inscription d'un point à l'ordre du jour.

contrebalancé par l'organisation de journées réservées à l'opposition en séance plénière⁵⁹ - formule à considérer comme une bonne pratique (CDL-AD(2009)025, paragraphe 36)⁶⁰. Le droit de faire inscrire des points à l'ordre du jour, à intervalles réguliers, porte sur des propositions législatives, mais aussi sur des questions liées au contrôle de l'action gouvernementale et à l'évaluation des politiques et dépenses publiques (Résolution 1601 (2008) de l'APCE, paragraphe 2.2.6).

98. Certaines constitutions accordent également le droit d'initiative législative aux groupes et aux commissions parlementaires⁶¹. Des quotas supérieurs peuvent être exigés pour les initiatives législatives portant révision de la constitution⁶².

99. D'autres dispositifs que les exigences de seuil limitent les possibilités dont dispose l'opposition pour déposer des propositions de loi. Certaines constitutions interdisent aux députés de le faire si cela risque d'alourdir les dépenses publiques⁶³, parfois même s'il s'agit simplement d'un amendement — ce qui pénalise les minorités parlementaires, car des amendements souvent risquent d'entraîner une augmentation des dépenses publiques (voir paragraphe 109). Certains projets ne peuvent émaner que du gouvernement : loi de finances ou textes portant sur des questions internationales, par exemple. « Le gouvernement [tend à avoir] le droit exclusif de proposer l'adoption par le parlement de projets de loi concernant la ratification des traités internationaux par l'exécutif » (CDL-AD(2008)035, paragraphe 27).

3. L'opposition et la majorité ont-elles la possibilité de faire ajouter un point urgent à l'ordre du jour en cours de session ?

100. Les membres de l'opposition devraient avoir le droit de demander la tenue de débats, y compris de débats sur l'actualité ou d'urgence ; la demande devrait être satisfaite si un quorum d'un quart des membres est atteint (Résolution 1601 (2008) de l'APCE, 2.2.7). Ou alors une plage spécifique hebdomadaire ou mensuelle peut être réservée à l'opposition, pour laquelle les groupes d'oppositions peuvent fixer l'ordre du jour.

101. Le gouvernement peut aussi avoir le droit d'ajouter un point urgent (hors programme) à l'ordre du jour, mais cela fait courir le risque qu'il s'en serve abusivement pour empêcher l'opposition d'examiner sérieusement une question.

2. Répartition du temps de parole

1. Comment le temps de parole est-il réparti dans les séances plénières ?

102. Le temps de parole ne devrait normalement pas être attribué à chaque député, mais au groupe (CDL-AD(2010)025, Rapport de 2010, paragraphe 56) en fonction de son poids

⁵⁹ L'article 48 de la Constitution française prévoit qu'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. Au Royaume-Uni et au Canada, l'opposition dispose chaque année d'un certain nombre de jours où elle peut fixer l'ordre du jour (20 jours par session au Royaume-Uni, répartis entre les partis d'opposition).

⁶⁰ Dans son avis CDL-AD(2007)015 (paragraphe 23), la Commission de Venise disait que « le nombre de jours de l'opposition pourrait être augmenté de un à plusieurs par session ».

⁶¹ Comme en Estonie, en Lettonie ou en Suisse.

⁶² En Estonie, une modification de la Constitution requiert l'appui d'un cinquième des députés.

⁶³ L'article 40 de la Constitution française, par exemple, prévoit que « les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ». Au Royaume-Uni, la création de charges financières ou de revenus supplémentaires doit être approuvée dans une résolution de la Chambre des communes, et la proposition ne peut émaner que d'un ministre.

politique au sein de la chambre⁶⁴. Il est également possible d'allouer plus de temps à l'opposition, surtout s'il s'agit de projets émanant du gouvernement ou de propositions soumises par des députés de la majorité⁶⁵. Le règlement intérieur du parlement ou les règles coutumières peuvent préciser l'ordre de parole⁶⁶. Les membres de l'opposition devraient bénéficier d'un temps de parole égal à celui de la majorité, indépendamment de leur force respective, dans certaines circonstances (Résolution 1601 (2008) de l'APCE, paragraphe 2.2.9).

2. Est-il possible de réduire ou de supprimer le temps de parole, et qui peut le faire ?

103. Le président de la chambre devrait avoir la possibilité d'interrompre des interventions hors sujet ou trop longues, des propos insultants, etc. en régulant le temps de parole de chaque député, dans les limites de l'ordre du jour. Mais c'est un pouvoir dont il peut aisément abuser, s'il est affilié à la majorité, pour faire taire des députés de l'opposition émettant des critiques légitimes. Un organe collectif au sein duquel l'opposition serait convenablement représentée (comme un conseil composé des présidents de commissions, pour autant que la répartition des présidences ait été proportionnelle) devrait donc pouvoir contester la décision du président (en matière de temps de parole et, plus généralement, de conduite des procédures parlementaires).

3. Dépôt d'amendements

1. Qui peut déposer un amendement et quelles sont les restrictions possibles de ce droit ?

104. D'une manière générale, les députés ou groupes d'opposition devraient avoir le droit de déposer des amendements aux projets de loi gouvernementaux. Mais ce droit n'est pas absolu.

105. Il ne peut être exercé à tout moment pendant la procédure législative. Il doit s'inscrire dans la logique des délibérations parlementaires. Le règlement intérieur du parlement devrait donc lui donner un certain cadre temporel (CDL-AD(2008)035, paragraphe 122).

106. La constitution doit lier ce droit à la matière dont traite le projet qu'il s'agit d'amender (CDL-AD(2008)035, paragraphe 55). Les amendements ne doivent pas soumettre inutilement des propositions examinées antérieurement et rejetées par le parlement à propos du même texte (CDL-AD(2008)035, paragraphe 124).

107. Il faut alors se demander qui vérifie la pertinence et l'originalité des amendements. Ce filtrage peut être confié à la commission concernée, au président de chambre, etc.⁶⁷. Mais il est important qu'il soit neutre (CDL-AD(2008)035, paragraphe 130), ou qu'il soit assuré par un organe au sein duquel l'opposition est dûment représentée, ou qu'il soit possible de déposer un recours devant un organe de ce type.

108. Un amendement peut toujours donner lieu à des pratiques obstructionnistes, et chaque parlement a sa façon de les prévenir. Certaines chambres optent pour l'examen chronologique

⁶⁴ Comme cela se fait aux Pays-Bas, par exemple.

⁶⁵ En Italie, le temps de parole de l'opposition est parfois supérieur à celui de la majorité dans l'examen de projets législatifs.

⁶⁶ Au Canada, le chef de l'opposition peut intervenir tout de suite après la présentation du point de vue du gouvernement par le ministre concerné.

⁶⁷ À la Chambre des communes du Royaume-Uni, le règlement (*Standing Order*) n° 32 confie au président de la chambre le soin de sélectionner les amendements qui seront examinés.

des amendements, d'autres pour le critère de pertinence par rapport au texte initial (CDL-AD(2008)035, paragraphe 128).

109. Parfois, seul le gouvernement possède le droit d'initiative législative dans certains domaines. De nombreux pays imposent des restrictions strictes au droit d'amendement des députés sur les questions d'ordre budgétaire. Ces restrictions visent à garantir la cohérence et l'équilibre de la loi de finances. Les amendements parlementaires susceptibles d'alourdir les dépenses publiques ou de réduire les recettes de l'État doivent parfois obtenir l'approbation préalable du gouvernement⁶⁸. La Commission de Venise a déjà constaté qu'il existe des restrictions de ce type dans des constitutions occidentales, mais exprimé des réserves à ce sujet, faisant valoir que l'examen et la modification du projet de budget devraient constituer l'une des grandes prérogatives du parlement (CDL-AD(2004)008, paragraphe 34, et CDL-AD(2018)005, paragraphe 36).

110. Dans certains pays, le gouvernement peut demander que l'ensemble du projet soit voté en bloc, sans amendements⁶⁹. Cela permet d'éviter des retards d'adoption du projet ou sa distorsion par les centaines d'amendements que pourrait autrement déposer l'opposition. La Commission de Venise s'est toutefois montrée très réservée en ce qui concerne ce dispositif, qui prive le parlement du droit d'amendement, « un élément essentiel dans l'exercice de sa fonction législative » (CDL-AD(2002)012, paragraphe 42).

4. Majorités qualifiées

1. Quels projets exigent une majorité qualifiée ?

111. La plupart des règles de majorité qualifiée concernent les amendements constitutionnels⁷⁰, même si une constitution peut être révisée de diverses façons (CDL-AD(2012)010, paragraphe 58). Il est en principe recommandable que la constitution impose au moins une majorité qualifiée pour l'adoption d'une modification de son texte (au-delà des autres garanties), car cela renforce le rôle de l'opposition.

112. La majorité qualifiée peut aussi être requise pour les lois organiques, car elle assure une meilleure protection sur certains points importants (comme la composition des chambres du parlement, l'acquisition de la nationalité, la protection de la propriété, la liberté d'association, le statut du défenseur public, la participation des associations politiques aux élections, l'élection du président et ses immunités, la cour constitutionnelle, la nomination des juges, la banque centrale, le conseil national de la sécurité, les collectivités locales, etc.) (CDL-AD(2010)028, paragraphe 23). Mais l'objet des lois organiques devrait être défini avec une précision suffisante : il ne convient pas, par exemple, d'exiger que toutes les questions de droits de l'homme soient traitées dans une loi organique, la notion de droits de l'homme étant elle-même large et vague (CDL-AD(2013)032, paragraphe 96).

113. Il est recommandé que le règlement intérieur du parlement soit adopté à la majorité qualifiée, de même que d'autres règles concernant l'organisation interne et les procédures du parlement. La majorité qualifiée peut également être exigée s'il s'agit de passer outre à un veto présidentiel — ce qui peut faire du président un allié tactique de l'opposition.

114. La majorité qualifiée nécessaire à l'adoption de tel ou tel texte législatif (deux tiers, trois cinquièmes, trois quarts, etc.) varie d'un pays à l'autre, et son importance dépend dans une

⁶⁸ Tel est le cas en Espagne et en République de Moldova, par exemple.

⁶⁹ Tel est le cas en France, en vertu du troisième alinéa de l'article 44 de la Constitution.

⁷⁰ La majorité des deux tiers est ainsi requise, par exemple, en Belgique, en Finlande, au Mexique, aux Pays-Bas, en Norvège, au Japon, en Corée et en Espagne (où ce seuil est applicable à certaines procédures spéciales d'amendement).

large mesure du système électoral. Ce n'est donc pas une exigence fixe et rigide. En période de transition rapide vers un nouveau régime politique, un seuil de majorité très élevé peut se révéler néfaste. C'est aussi le cas lorsque la coalition au pouvoir détient une telle majorité qualifiée, et peut en profiter pour bétonner ses choix politiques pour plusieurs législatures. Un recours excessif aux lois organiques est problématique : le bon fonctionnement d'un système démocratique repose sur sa capacité d'évolution permanente. La multiplication des choix politiques placés hors d'atteinte de la majorité simple réduit la signification des élections futures et accroît les possibilités dont dispose une majorité des deux tiers pour verrouiller ses préférences politiques et l'ordre juridique national (CDL-AD(2011)016, paragraphe 24). Il y a des questions qui devraient en général être réglées dans la législation ordinaire à la majorité simple, telles les questions de politique sociale, fiscale ou économique.

5. Initiative référendaire

1. L'opposition peut-elle lancer un référendum ou s'y opposer ?

115. La possibilité de consultation référendaire sur des questions relevant normalement du pouvoir législatif est un choix constitutionnel. Si elle est prévue, l'opposition devrait pouvoir lancer le débat sur l'opportunité d'un référendum, mais la décision de tenue ne devrait pas être trop aisée (CDL-AD(2009)007, paragraphe 10), et devrait normalement être prise par le parlement à la majorité. Autrement, si la constitution le prévoit, l'opposition souhaitant le référendum peut opter pour la collecte de signatures d'électeurs lorsque la majorité bloque l'initiative référendaire. Si l'opposition peut demander le référendum en s'appuyant sur une minorité parlementaire ou sur une partie des électeurs, la menace peut conduire au compromis (CDL-AD(2008)010, paragraphe 31).

116. La majorité pourrait souhaiter recourir au référendum pour contourner la procédure parlementaire normale ou à titre de plébiscite, et placer ainsi la minorité en difficulté politique. La Commission de Venise a mis en garde contre les référendums constitutionnels non précédés d'un vote à la majorité qualifiée du parlement (CDL-PI(2016)009, paragraphe 25). « Les abus possibles, conduisant à miner les institutions représentatives, consistent avant tout dans l'usage du référendum pour renforcer abusivement le pouvoir de l'exécutif face au parlement, de manière directe ou indirecte » (CDL-AD(2005)028, paragraphe 16). En particulier, le référendum portant sur un amendement de la constitution (*de facto* ou *de jure*)⁷¹ doit impérativement être admis par la constitution (CDL-AD(2014)002, paragraphes 7 – 10).

6. Demande de contrôle de constitutionnalité des lois

1. L'opposition peut-elle contester la constitutionnalité d'une loi ou d'un projet de loi ?

117. La possibilité de contrôle juridictionnel des lois approuvées n'existe pas dans toutes les démocraties⁷². Lorsqu'elle existe, le contrôle ne peut parfois être demandé que dans une affaire spécifique (*in concreto*) par la victime potentielle de la violation de droits constitutionnels⁷³. Dans certains pays d'Europe continentale, le contrôle de constitutionnalité est également possible pour les textes législatifs eux-mêmes (*in abstracto*), voire avant même la promulgation du texte. La possibilité de contrôle de constitutionnalité des lois et projets est un choix politique ; mais lorsqu'elle existe, il y a de bonnes raisons pour qu'un groupe minoritaire du parlement soit habilité à en faire usage (CDL-AD(2002)16, paragraphe 46,

⁷¹ Un référendum qui débouche sur une loi organique donnant une interprétation contestée de la constitution peut être considéré comme une modification *de facto*.

⁷² Il est pratiquement inexistant, du moins sous sa forme caractérisée, au Royaume-Uni. Aux Pays-Bas, son absence est compensée par le contrôle juridictionnel des lois sur la base du droit international, qui prime le droit national, y compris la Constitution.

⁷³ Comme aux États-Unis d'Amérique, par exemple.

Résolution 1601 (2008) de l'APCE, paragraphe 2.7.1-2 :)⁷⁴. La Commission de Venise estime que la cour constitutionnelle devrait pouvoir être saisie d'un projet de loi à la demande d'un tiers ou d'un quart des députés (CDL-AD(2003)14, paragraphe 29), le seuil pouvant même être plus bas si le corps législatif est très fragmenté (un cinquième de l'ensemble des députés, par exemple).

F. Législation par décret gouvernemental, délégation législative et situations d'exception

1. L'exécutif peut-il légiférer, et quels sont les dispositifs de contrôle parlementaire en pareil cas ?

118. Dans certains systèmes juridiques, l'exécutif (gouvernement ou président) a des fonctions législatives. Elles peuvent lui être conférées directement par la constitution, ou lui être déléguées par le parlement. Si le gouvernement possède des pouvoirs législatifs, le parlement, et en particulier l'opposition, peuvent perdre la maîtrise du processus législatif (CDL-AD(2018)028, paragraphe 92 ; CDL-AD(2013)032, paragraphe 95) et se sentir obligés, pour des raisons d'ordre pratique, d'accepter le décret gouvernemental comme un fait accompli. L'exécutif peut en outre être tenté d'user de ses pouvoirs législatifs pour modifier des dispositifs institutionnels, l'emporter contre une dissidence politique et affaiblir le système de freins et contrepoids. Il est donc nécessaire de délimiter aussi étroitement que possible les pouvoirs législatifs de l'exécutif, pour exclure la possibilité de modification institutionnelle restreignant les droits de l'opposition, et de mettre en place des dispositifs de contrôle parlementaire des actes législatifs du gouvernement, en y associant l'opposition, notamment par la possibilité de demande de contrôle juridictionnel ou de constitutionnalité. Le parlement devrait pouvoir annuler toute législation émanant du gouvernement.

119. La Commission de Venise n'est pas favorable à l'idée d'un pouvoir législatif général directement conféré à l'exécutif par la constitution (CDL-AD(2017)010, paragraphe 36). Un tel pouvoir devrait au moins être limité dans le temps et dans sa portée (CDL-AD(2002)033, paragraphe 21), n'être utilisable que pour de bonnes raisons, comme un état d'exception (voir paragraphe 121), et être abrogé aussi rapidement que possible⁷⁵.

120. Le parlement peut par ailleurs décider de déléguer certaines fonctions législatives au gouvernement au cas par cas. Cette pratique peut se justifier par la complexité de la procédure législative (CDL-AD(2014)010, paragraphe 167) ; mais la loi de délégation doit alors circonscrire la portée matérielle de la législation déléguée (en précisant les domaines dans lesquels le gouvernement peut ou ne peut pas légiférer), en fixant des limites temporelles, etc. Quoi qu'il en soit, le parlement devrait pouvoir révoquer le pouvoir délégué et abroger ou modifier les décrets.

121. Nombre de constitutions donnent à l'exécutif la possibilité de légiférer dans les situations d'exception. Le parlement devrait être associé à la procédure par approbation de la déclaration d'état d'exception et/ou le contrôle *a posteriori* des décrets d'exception ou de toute prolongation de l'état d'exception⁷⁶. La participation de l'opposition pourrait être garantie par

⁷⁴ En Allemagne, un quart des membres du Bundestag peuvent demander à la Cour constitutionnelle fédérale de contrôler la constitutionnalité d'une loi. En France, 60 députés (Assemblée nationale) ou 60 sénateurs peuvent soumettre un texte du Parlement au Conseil constitutionnel avant sa promulgation. En Hongrie, l'article 24 (2) e) de la Loi fondamentale dit que la Cour constitutionnelle contrôle la compatibilité de toute loi avec la Loi fondamentale à la demande d'un quart des membres de l'Assemblée nationale.

⁷⁵ Il est normal que l'exécutif conserve des pouvoirs réglementaires dans des domaines non couverts par la loi dès lors que ces pouvoirs sont subordonnés à cette dernière.

⁷⁶ En Italie, par exemple, l'article 77 de la Constitution prévoit que le pouvoir exécutif peut, dans des cas exceptionnels, adopter des mesures temporaires ayant force de loi, qui perdent toutefois cette force si la mesure n'est pas confirmée par le Parlement dans les 60 jours.

une exigence de majorité qualifiée pour la décision de prolongation de l'état d'exception au-delà de sa durée initiale (CDL-AD(2016)006, paragraphe 63). Il pourrait en outre être utile de limiter les pouvoirs législatifs de l'exécutif en situation d'exception à certains domaines spécifiques, de sorte qu'il ne puisse pas user de ses fonctions législatives pour priver l'opposition de ses droits⁷⁷. La Commission de Venise a déjà indiqué que la vie parlementaire devait continuer pendant tout l'état d'exception, et que le parlement ne devait pas être dissous au cours de l'exercice des pouvoirs d'exception (CDL-AD(2016)006, paragraphe 62). Il est recommandé de ne pas modifier la constitution en situation d'exception (CDL-AD(2017)005, paragraphe 29)⁷⁸. Ces restrictions empêchent l'exécutif de prétexter d'une situation d'exception pour réduire les droits de l'opposition.

G. Participation de l'opposition au contrôle parlementaire de l'action du gouvernement

1. Questions, interpellations, motion de censure/vote de défiance et destitution

1. Comment le pouvoir exécutif rend-il régulièrement compte de son action au parlement en séance plénière ?

122. Le programme des débats parlementaires devrait raisonnablement donner à l'opposition l'occasion d'entendre le gouvernement, les ministres et autres agents de l'exécutif et de certains organismes (comme les services de sécurité) à intervalles réguliers et de leur poser des questions orales et écrites (CDL-AD(2009)025, paragraphe 45). Certaines autorités et organismes indépendants (médiateur, procureur général, cour des comptes, etc.) et les grandes entreprises publiques ont aussi l'obligation de rendre régulièrement compte de leurs activités au parlement (CPA Benchmarks, paragraphe 7.1.4). La possibilité d'intervenir au parlement est à la fois un privilège et une obligation des responsables concernés.

123. La soumission de rapports au parlement devrait être à double sens, et inclure une séance de questions au cours de laquelle l'opposition pourrait poser des questions auxquelles les responsables assurant la présentation seraient tenus de répondre. L'opposition devrait avoir le droit d'ouvrir la séance et de poser un plus grand nombre de questions au gouvernement que les membres appartenant à la majorité (Résolution 1601 (2008) de l'APCE, paragraphe 2.2.3).

2. Comment l'opposition peut-elle obtenir des réponses des organismes publics en dehors du dispositif de contrôle régulier ?

124. L'opposition devrait pouvoir obtenir des informations et des réponses des organismes publics en dehors des séances de questions. Les organismes en question devraient être tenus de répondre promptement (CPA Benchmarks, paragraphe 7.1.2).

125. Dans certains pays, les députés peuvent adresser des demandes individuelles aux organismes publics et aux responsables en dehors des séances de questions et des réunions de commissions. Mais ils pourraient abuser de ce pouvoir en sollicitant des informations et des réponses trop fréquemment ou pour des raisons futiles⁷⁹. Le règlement intérieur du

⁷⁷ La Constitution espagnole (article 86) prévoit qu'en cas de nécessité exceptionnelle et urgente, le gouvernement peut adopter des dispositions législatives temporaires sous forme de décrets-lois, qui ne peuvent toutefois pas affecter le système juridique des institutions fondamentales de l'État, les droits, les obligations et les libertés des citoyens énoncés à la partie 1, le système des communautés autonomes ou la législation électorale générale.

⁷⁸ On trouve une telle interdiction en Albanie, en Estonie, en Géorgie, en Lituanie, en République de Moldova, au Monténégro, en Pologne, au Portugal, en Roumanie, en Serbie, en Espagne et en Ukraine.

⁷⁹ La Commission de Venise a par exemple douté que l'on puisse attendre du Trésor public qu'il rende comptes sur chacune des dépenses réalisées au titre du budget (CDL-AD(2007)015, paragraphe 21).

parlement devrait donc indiquer précisément si les députés ont le droit d'obtenir des documents non versés dans le domaine public (correspondance interne, par exemple), s'ils devraient justifier de l'intérêt que présentent pour eux les documents concernés, et quels sont les documents et informations qui peuvent ou non être obtenus de cette façon.

126. Un membre minoritaire de la commission parlementaire concernée devrait pouvoir demander la convocation d'un représentant du gouvernement ou d'une personne désignée par lui devant la commission⁸⁰. La convocation émane d'ordinaire de la présidence de la commission.

127. Dans certains systèmes, le droit d'intervention en séance plénière du parlement est strictement réglementé, et essentiellement limité aux députés et ministres du gouvernement. Le droit d'interpellation (avec débat) est l'instrument le plus efficace dont disposent les membres de l'opposition ; il est souvent couplé au droit de déposer une motion de censure/défiance (Résolution 1601 (2008) de l'APCE, paragraphe 2.2.4). L'interpellation est suivie d'un débat auquel peuvent participer tous les groupes politiques (CDL-AD(2009)025, paragraphe 37). Pour limiter le risque que les députés de la minorité abusent du droit d'interpellation, il est possible de prévoir un seuil d'adoption de la motion (exigeant que la demande d'interpellation soit appuyée par une minorité qualifiée de députés)⁸¹. La Commission de Venise a recommandé de distinguer la procédure d'interpellation (qui peut déboucher sur le dépôt d'une motion de censure) d'une simple question, pour prévenir le danger d'escalade artificielle des conflits (CDL-INF(1996)006, page 12). D'autres interactions entre les députés et les membres de l'exécutif sont possibles : les membres de l'opposition peuvent inviter des représentants du gouvernement à se présenter devant la commission concernée pour répondre à leurs questions ; là encore, la demande pourrait devoir être approuvée par le président de la commission ou une minorité qualifiée de ses membres.

3. L'opposition peut-elle déposer une motion de censure ou lancer une procédure de destitution concernant un responsable de l'État ?

128. En régime parlementaire, il est essentiel que l'opposition puisse exprimer son absence de confiance⁸² dans le gouvernement dans son ensemble (et non pas contre des ministres eux-mêmes). Dans certains pays membres du Conseil de l'Europe, le parlement peut aussi révoquer des ministres par une motion de censure⁸³. Mais ce dispositif se prête aux abus et peut fragiliser le gouvernement : la Commission de Venise a ainsi déconseillé, dans le

⁸⁰ Aux Pays-Bas, par exemple, le règlement intérieur prévoit des consultations avec un ministre du gouvernement ou un fonctionnaire sur un document soumis à l'exécutif ou une question d'ordre général relevant de sa compétence.

⁸¹ Le seuil varie d'un pays à l'autre en ce qui concerne l'interpellation : l'article 61 de la Constitution lituanienne, par exemple, dit qu'un cinquième des membres du Seimas ont le droit d'interpeller les ministres (29 députés sur 141). En Macédoine du Nord, l'interpellation d'un agent du gouvernement peut être déclenchée par motion de cinq députés ou davantage, sur un total de 120 (article 72 de la Constitution) ; aux Pays-Bas, 30 députés sur 150 sont nécessaires.

⁸² La motion de censure n'a pas sa place dans un régime purement présidentiel.

⁸³ Exemples : Italie (dans l'affaire *Mancuso* de 1996, la Cour constitutionnelle italienne a interprété l'article 94 de la Constitution comme permettant qu'un ministre fasse l'objet d'un vote de défiance), Pologne (article 159 de la Constitution), Pays-Bas (ce droit semble découler d'une pratique qui s'est imposée en droit constitutionnel non écrit, voir <https://www.government.nl/topics/parliament/> *Relationship between government and parliament*), Grèce (article 84 de la Constitution), et tous les pays nordiques (article 15 de la Constitution norvégienne ; article 15 de la Constitution danoise ; chapitre 6, article 7, de la Constitution suédoise ; article 64 de la Constitution finlandaise ; en Islande, le vote de défiance ne figure pas dans la Constitution, mais la pratique montre qu'il peut être appliqué à des ministres, comme on l'a vu avec le ministre de la Justice Sigríður Andersen le 6 mars 2019, dans le sillage de l'arrêt *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande* de la Cour européenne des droits de l'homme). Le recours ou la menace de recours au vote de défiance contre un ministre peut parfois contribuer à la résorption d'un conflit politique entre l'opposition et un ministre, et ne signifie pas nécessairement une perte de confiance dans l'ensemble du gouvernement.

contexte politique ukrainien, qu'il soit possible au parlement de retirer sa confiance à un ministre (CDL-AD(2009)024, paragraphe 59).

129. Une motion de censure devrait être collective, et non pas émaner de députés isolés (CDL-INF(2001)026, paragraphe 28)⁸⁴. La majorité absolue devrait suffire pour faire tomber un gouvernement (CDL-AD(2016)025, paragraphe 85), mais la motion peut être mise à l'ordre du jour par une minorité qualifiée de députés. La Commission de Venise a exprimé par le passé, dans un certain contexte national, sa préférence pour la motion de censure constructive (CDL-AD(2009)024, paragraphe 59).

130. Une motion de censure contre le gouvernement (responsabilité politique) n'est pas la même chose qu'une procédure de destitution du chef de l'État ou d'un ministre (pour certains actes répréhensibles). Lancer une procédure de destitution et obtenir la destitution devraient nécessiter des majorités supérieures à celles que requiert le dépôt et le vote de la motion de censure, surtout s'il s'agit de destituer un président élu⁸⁵. Ces majorités ne devraient toutefois pas être trop élevées et rendre la destitution pratiquement impossible⁸⁶. D'un autre côté, un seuil élevé peut être une bonne chose pour les partis d'opposition du même bord politique que le président en période de cohabitation d'un président (représentant le pouvoir exécutif), lorsque le parlement est dominé par des groupes politiques qui lui sont opposés⁸⁷.

2. Commissions d'enquête parlementaires

1. Comment sont créées les commissions d'enquête et comment l'opposition peut-elle participer à leurs travaux ?

131. Dans la plupart des pays, l'opposition a le droit de demander la création d'une commission d'enquête ou d'un organe similaire⁸⁸. Ladite commission est chargée d'enquêter sur des situations ou des faits particuliers (allégations de corruption déposée contre des responsables du gouvernement, mauvaise gestion en cas de catastrophe naturelle, mauvais état du système national de santé, etc.). Une commission d'enquête a pour fonction première d'assurer le contrôle parlementaire de l'exécutif, mais elle peut aussi être créée dans d'autres buts, par exemple pour réunir des informations à des fins législatives (CDL-AD(2014)013, paragraphe 7). Elle est formée de députés dans certains pays, d'experts extérieurs agissant pour le compte du parlement et lui rendant compte de sa mission dans d'autres. Une commission permanente peut aussi se voir confier un mandat spécial de cette nature.

132. Un pouvoir illimité de création de commissions d'enquête peut paralyser le travail du parlement. La proposition peut être soumise par un petit nombre de députés, voire par un seul⁸⁹, mais la décision de création de la commission et la définition de son mandat et d'autres paramètres de son fonctionnement appellent un seuil plus élevé⁹⁰. L'APCE recommande

⁸⁴ La Commission de Venise a suggéré que la motion puisse être déposée par 10 ou 20 députés.

⁸⁵ En Espagne, les poursuites contre les ministres pour trahison ou autre atteinte à la sûreté de l'État doivent se fonder sur l'initiative d'un quart des membres du Congrès et recueillir la majorité absolue du Congrès. En Roumanie, la Chambre ou le président de la République ont le droit de demander l'ouverture de poursuites pénales contre des membres du gouvernement.

⁸⁶ Une majorité de trois cinquièmes requise pour l'ouverture d'une enquête a été qualifiée de seuil élevé difficile à atteindre (CDL-AD(2017)005, paragraphe 102).

⁸⁷ Dans certains pays, comme l'Italie, c'est au parlement qu'il appartient de décider s'il convient d'engager des poursuites pénales contre des ministres, mais l'affaire est ensuite confiée aux tribunaux pénaux ordinaires.

⁸⁸ Comme en Grèce, au Portugal et en Allemagne.

⁸⁹ L'article 156 (f) de la Constitution portugaise donne à tout député le droit de demander la formation d'une commission parlementaire d'enquête.

⁹⁰ L'article 44, paragraphe 1, de la Constitution allemande dit qu'une commission d'enquête doit impérativement être formée si elle est demandée par un quart des députés. Le paragraphe 2 de l'article 45a prévoit que la

(dans sa Résolution 1601(2008), paragraphe 2.2.8) de conférer à une minorité qualifiée d'un quart des parlementaires la compétence juridique de demander la constitution d'une commission d'enquête. La Commission de Venise a constaté qu'un seuil d'un quart serait considéré comme assez bas dans la plupart des systèmes politiques (CDL-AD(2010)025, paragraphe 123)⁹¹. L'Union interparlementaire recommande (Statut-type de l'opposition au parlement, III.3) que « chaque groupe parlementaire [dispose] 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. »

133. Les membres de la commission d'enquête ont des fonctions d'investigation, voire quasi juridictionnelles ; il est donc souhaitable qu'ils agissent à titre personnel, sans être liés par la discipline de parti. Le principe de représentation proportionnelle de l'opposition et de la majorité s'applique pleinement aux commissions d'enquête (CDL-AD(2009)025, paragraphes 55-56), ce qui n'empêche pas de former une commission d'enquête dans laquelle les membres de l'opposition soient majoritaires, ou qui soit présidée par un député d'opposition.

2. Quels sont les pouvoirs et les effets de l'enquête, et quelle influence l'opposition a-t-elle sur eux ?

134. La création d'une commission d'enquête n'aurait aucun intérêt pour l'opposition qui la demande si la commission n'a pas les pouvoirs nécessaires pour mener une enquête effective, et si ses conclusions ne sont pas ensuite présentées et débattues au parlement.

135. La commission d'enquête devrait avoir les pouvoirs procéduraux nécessaires à l'exercice de ses fonctions : le droit d'entendre des témoins et des experts, et d'obtenir des documents (y compris ceux à diffusion restreinte). Les agents publics sont tenus de lui fournir leur coopération. Selon des études de droit comparé, les pouvoirs des commissions d'enquête vont beaucoup plus loin : elles peuvent généralement utiliser toutes les compétences dévolues aux magistrats instructeurs (CDL-AD(2013)032, paragraphe 89)⁹². Les députés d'opposition membres de la commission d'enquête devraient pouvoir contre-interroger les témoins et consulter les documents sur un pied d'égalité avec les députés de la majorité ; ils peuvent demander la communication de preuves, particulièrement celles que détiennent des autorités et des agents de l'État. La commission peut avoir un règlement intérieur qui précise notamment comment se prennent les décisions concernant la comparution et l'interrogation des témoins et la recherche d'autres preuves.

136. La découverte d'une possibilité d'infraction pénale ne devrait pas en elle-même mettre un terme à une enquête parlementaire. La commission devrait poursuivre ses travaux, et procéder à sa propre appréciation (politique) des faits, même s'ils peuvent être retenus dans des poursuites (CDL-AD(2014)013, paragraphe 31), pour autant que les deux procédures (procédure pénale et enquête de la commission) restent clairement séparées.

137. La commission d'enquête devrait pouvoir formuler ses conclusions et recommandations dans un rapport présenté pour débat en séance plénière du parlement (CDL-AD(2014)013, paragraphe 18), et publié à l'intention du public. Il revient ensuite au parlement lui-même de décider si le processus doit déboucher sur des sanctions politiques (comme une motion de

commission permanente de la défense peut recevoir les pouvoirs d'une commission d'enquête si un quart des membres le demandent.

⁹¹ Dans un autre avis, la Commission de Venise a observé que la réduction du nombre de députés nécessaires à la création d'une commission parlementaire à un cinquième de leur effectif pourrait contribuer à renforcer le rôle des petits partis d'opposition, et est donc une bonne chose (CDL-AD(2010)028, paragraphe 25).

⁹² La Commission de Venise a pris une position plus restrictive dans l'un de ses avis : « la commission d'enquête n'a aucun pouvoir sur les personnes, sauf celui de les appeler à témoigner » (CDL-AD(2014)013, paragraphe 30).

censure ou un vote de défiance) ou des réformes législatives ou budgétaires. Le rapport de la commission d'enquête ne doit pas se substituer aux conclusions des poursuites ou de la justice, ni préjuger de ces conclusions (CDL-AD(2014)013, paragraphe 19, CDL-AD(2014)010, paragraphe 124, CDL-AD(2014)013, paragraphe 30), sauf dans des cas très particuliers, engageant la responsabilité juridique de certains hauts responsables (ce qui se rapproche d'une procédure de destitution). Les rapports entre les enquêtes pénales et les travaux parallèles d'une commission d'enquête doivent être clarifiés dans la loi.

138. Si la décision de la commission d'enquête doit être prise à la majorité des voix, il est important de réserver certains droits procéduraux à ses membres représentant l'opposition, et de leur laisser la possibilité d'être co-rapporteurs ou de soumettre un rapport distinct de minorité⁹³.

H. Participation de l'opposition aux nominations à certaines fonctions de très haut niveau

1. Comment l'opposition participe-t-elle à la nomination des titulaires des plus hautes fonctions non gouvernementales ?

139. Il importe de dépolitiser les nominations à certaines fonctions non gouvernementales de haut niveau ou aux organes collégiaux indépendants. Les procédures de sélection, de désignation et de nomination devraient donc reposer dans toute la mesure possible sur un consensus entre les partis politiques. Il devrait au moins exister des dispositifs limitant la dominance de la majorité parlementaire au sein des organes collégiaux, ou l'importance de l'affiliation des titulaires de fonctions au parti ou à la coalition au pouvoir.

140. La liste des organismes indépendants et des fonctions à pourvoir ainsi varie d'un pays à l'autre ; il s'agit ordinairement des juges de la cour constitutionnelle, des membres non magistrats du conseil supérieur de la justice et du conseil supérieur des procureurs⁹⁴, du procureur général, du médiateur, du président de la banque centrale, du président et des membres de la commission électorale centrale, du directeur et des membres de l'autorité de régulation des médias, du directeur et des membres de la cour des comptes, et autres organes similaires.

141. La façon la plus évidente de garantir la neutralité politique des titulaires de ces fonctions est l'élection à la majorité qualifiée (CDL-AD(2003)019, paragraphe 34 en ce qui concerne le directeur de la commission de lutte contre les monopoles, le président de la commission d'État de la radio et de la télédiffusion et du directeur du service de sécurité ; CDL-AD(2008)015, paragraphe 42 en ce qui concerne le médiateur ; CDL-AD(2007)047, paragraphe 122 en ce qui concerne les membres de la cour constitutionnelle ; CDL-AD(2010)040, paragraphe 40 en ce qui concerne le procureur général ; CDL-AD(2010)040, paragraphe 66 en ce qui concerne les membres du conseil des procureurs).

142. La majorité qualifiée nécessaire à une nomination (trois quarts, deux tiers, trois cinquièmes, etc.) dépendrait du contexte politique de chaque pays (CDL-AD(2016)009, paragraphe 21)⁹⁵. Mais une règle de majorité qualifiée ne sera d'aucun secours dans un système où le parti gouvernemental ou un bloc possède déjà le nombre nécessaire de voix

⁹³ Le rapport de minorité est de pratique courante dans des pays comme l'Autriche, la Finlande, l'Allemagne, l'Italie, la Norvège, la Suède et la Suisse.

⁹⁴ Il convient de souligner que les membres de certains organes collégiaux ne doivent pas tous être élus par le parlement. La moitié au moins des membres des Conseils de la magistrature devrait par exemple être constituée de juges élus par leurs pairs.

⁹⁵ La loi allemande sur la Cour constitutionnelle prévoit par exemple une procédure d'élection des juges à la majorité des deux tiers du Parlement.

pour nommer à lui seul les candidats. En pareil cas, l'exigence de majorité qualifiée peut finir par desservir l'opposition à long terme, si elle n'est pas complétée par un mécanisme antiblocage efficace, sans lequel le remplacement d'un titulaire de fonction en fin de mandat (et probablement au cours de la législature suivante) peut être difficile, donc la règle de majorité qualifiée risque de pérenniser le choix d'une majorité au pouvoir à un moment donné.

143. D'autres dispositifs peuvent s'appuyer sur la représentation proportionnelle : les membres d'un organe collégial peuvent être nommés sur une base de proportionnalité par la majorité et l'opposition, ou des quotas peuvent être prévus pour l'opposition (CDL-AD(2015)039, paragraphe 51). L'opposition peut aussi avoir un certain pouvoir de contrôle sur la présélection des candidats (CDL-AD(2015)005, paragraphe 132). Un système mixte est aussi possible, avec un collège incluant des membres élus à la majorité simple et à la majorité qualifiée. Enfin, il est possible de prévoir des sièges pour des membres nommés par d'autres acteurs plus neutres (associations professionnelles, société civile, etc.) en contrepoids aux nominations politiques (CDL-AD(2018)014, paragraphe 52 ; CDL-AD(2015)039, paragraphe 52). Ces dispositifs peuvent préserver la neutralité politique de l'organe si ses procédures décisionnelles sont conçues de sorte que les membres affiliés à la majorité parlementaire ne puissent pas dominer et, dans certaines décisions très importantes, doivent s'allier avec des membres non politiques ou des membres affiliés à l'opposition. En bref, le système de nomination aux organes collégiaux devrait garantir que les membres sont nommés sur la base d'un compromis raisonnable entre les forces politiques et les parties prenantes en présence, ou d'une représentation proportionnelle. Le processus décisionnel au sein de l'organe doit inciter au dialogue interne et aux alliances entre membres de couleurs et horizons politiques différents.

2. Comment éviter les blocages dans les procédures de nomination ?

144. Dans la procédure législative, l'exigence de majorité qualifiée donne à l'opposition le droit absolu de bloquer des initiatives législatives de la majorité au pouvoir (pour autant qu'elle dispose du nombre requis de voix). En revanche, en matière de nominations, elle ne devrait pas faire obstacle, du moins trop longtemps, à la nomination de titulaires de fonctions ou de membres d'organes collégiaux sans lesquels l'État ne peut plus fonctionner convenablement. Le pouvoir de blocage de l'opposition n'est donc pas absolu, il doit être possible de passer outre - à moins qu'il n'ait sa raison d'être.

145. Un dispositif antiblocage efficace devrait donc être en place et pousser tous les acteurs politiques au compromis. Le risque de paralysie d'une institution n'est pas toujours assez dissuasif, et d'autres mécanismes devraient être en place. Un dispositif antiblocage doit inciter l'opposition à ne pas se comporter de façon irresponsable. C'est pourquoi il devrait être limité dans le temps ; tout en prévenant le blocage permanent, il ne devrait pas chercher à l'éviter à tout prix, car il peut révéler la nécessité d'un changement politique (CDL-AD(2018)015, paragraphe 15).

146. Dans certains systèmes, si la majorité qualifiée exigée au premier tour d'élections n'est pas atteinte, la majorité requise au second tour est plus faible (parfois simple). Le blocage est ainsi évité, mais la majorité ou la coalition au pouvoir ne sera guère encline à rechercher le compromis avec l'opposition, et pourra simplement attendre le second tour (CDL-AD(2013)028, paragraphe 23). Une solution possible consisterait à confier la nomination à une entité ou à un acteur neutre (CDL-AD(2015)037, paragraphe 162), de sorte que si la classe politique ne parvient pas à un compromis, elle perd la capacité d'élire les candidats. Le choix de cette entité neutre dépend de l'ordre juridique ; ce peut par exemple être le président en régime parlementaire (CDL-AD(2015)022, paragraphe 51). En cas de blocage, le titulaire sortant ou son suppléant peuvent continuer d'exercer leur fonction par intérim, jusqu'à leur remplacement.

I. Immunités des députés

1. Quelle est l'étendue de l'immunité des députés dans leur travail parlementaire ?

147. L'immunité protège de manière générale tous les députés, mais particulièrement ceux de l'opposition, surtout dans les pays où les forces de l'ordre pourraient être acquies à la majorité. Les privilèges et immunités accordés aux députés doivent s'appliquer à tous dans la même mesure, qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition. Au cœur des immunités parlementaires figure la protection de la liberté d'expression (votes et interventions) d'un député au parlement (CPA Benchmarks, paragraphe 1.4.1). Il importe de définir l'étendue de ces immunités dans la loi, et de mettre en place des garanties procédurales rendant relativement difficiles leur levée et la possibilité de poursuites ultérieures.

148. Il existe deux sortes d'immunités : l'irresponsabilité (qui signifie essentiellement que la responsabilité d'un député ne peut pas être engagée par ses votes et avis émis dans l'exercice de son mandat), et l'inviolabilité (qui protège un député contre certaines mesures coercitives, comme l'arrestation, sans autorisation du parlement ou d'un organe de ce dernier).

149. L'immunité liée aux droits parlementaires (avis et votes émis au parlement) devrait non seulement s'appliquer pendant le mandat, mais aussi être perpétuelle et définitive (CDL-AD(2013)032, paragraphe 99), comme c'est le cas dans certains pays⁹⁶. Si les propos tenus au parlement et au sujet des affaires parlementaires bénéficient d'une protection très forte, d'autres formes d'expression (propos non liés aux travaux parlementaires, ou tenus au sein du parlement sur des questions à caractère purement privé) peuvent engager la responsabilité du député.

150. L'immunité substantielle (par opposition à l'inviolabilité, voir question suivante) signifie que le vote du député en session plénière ou en commission parlementaire, et les avis exprimés au cours des débats bénéficient d'une protection très forte ; dans de nombreux pays, ils ne peuvent absolument pas engager sa responsabilité⁹⁷. C'est un fondement de la tradition politique européenne (Cour européenne des droits de l'homme, *A. c. Royaume-Uni* (n° 35373/97)). Mais l'étendue de cette protection peut varier considérablement : elle met normalement le député à l'abri des poursuites extérieures de toutes sortes, dont les actions pénales et les procès au civil — mais uniquement des poursuites pénales dans certains pays (CDL-AD(2014)011, paragraphes 52 et 54). Dans de nombreux pays, l'irresponsabilité protège les parlementaires contre les procès en diffamation ou pour insulte ; il n'en va pas ainsi dans d'autres, où les parlementaires peuvent être poursuivis pour ces motifs comme tout un chacun (CDL-AD(2014)011 paragraphe 69).

2. Qui peut lever l'immunité d'un député, et comment ?

151. La Commission de Venise estime qu'il devrait exister des garanties procédurales protégeant les membres de la minorité contre des poursuites à motivation politique. Mais ces garanties ne devraient pas interdire toute poursuite pénale. Plusieurs dispositifs juridiques peuvent être en place : l'exigence de majorité qualifiée au parlement pour la levée de

⁹⁶ Comme en France et en Belgique, par exemple.

⁹⁷ L'article 58 de la Constitution belge prévoit une ample immunité contre toute poursuite ou enquête : « Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions », qui ne sauraient donc être considérés comme constitutifs d'une infraction.

l'immunité⁹⁸ (ce qui n'est toutefois pas une règle universelle)⁹⁹, l'intervention d'une autorité judiciaire extérieure (CDL-AD(2014)011, paragraphe 96) ou d'une commission parlementaire interne composée de représentants de la majorité et de l'opposition en nombre égal. La Commission de Venise a recommandé une bonne pratique voulant que les procureurs et les juges ordinaires soient tenus d'informer le parlement de l'arrestation d'un député et de l'ouverture d'une procédure pénale ; une minorité de députés (un tiers, par exemple) peut alors, dans un certain délai, contester l'arrestation et les poursuites auprès de la chambre constitutionnelle, et la mesure prise à l'encontre du député est suspendue jusqu'à la décision de la chambre (CDL-AD(2015)014, paragraphe 44).

152. L'immunité ne devrait toutefois pas protéger le député contre des infractions pénales non liées à l'exercice normal de son mandat. Dans certains pays en transition, l'abus des règles relatives à l'immunité est un problème répandu, et la levée de l'immunité par le parlement devient presque impossible, la majorité tendant à protéger le député corrompu, quelle que soit son affiliation politique, en une rare marque de solidarité non partisane (CDL-AD(2010)015, paragraphe 43). L'immunité ne devrait pas faire obstacle à l'enquête préliminaire lorsque le député a été pris en flagrant délit ou pour des infractions mineures ou administratives, telles les infractions au code de la route (CDL-AD(2015)014, paragraphe 44).

J. Règlement des différends portant sur des droits de l'opposition

1. Qui connaît des violations de l'éthique parlementaire par les députés ? Comment les différends entre groupes politiques se règlent-ils au parlement ?

153. Il est nécessaire de maintenir l'ordre au sein du parlement et de régler les différends portant sur les droits et le comportement des députés et des groupes. Même si les parlementaires sont protégés contre une action extérieure en justice pour les opinions qu'ils expriment ou les propos qu'ils tiennent, ils peuvent toujours faire l'objet de sanctions disciplinaires (CDL-AD(2014)011, paragraphe 100), définies et appliquées par le parlement lui-même. Les organes internes compétents en matière disciplinaire et procédurale ne doivent toutefois pas devenir pour la majorité un outil de manipulation politique.

154. Dans les pays à la longue tradition d'autonomie parlementaire (ce qui signifie notamment que les décisions des organes internes du parlement ne sont pas assujetties au contrôle extérieur), les différends portant sur les procédures internes et les violations des règles de conduite sont normalement réglés au sein du parlement lui-même (CPA Benchmarks, paragraphe 1.4.4)¹⁰⁰. La plupart des parlements possèdent un règlement ou un code de conduite en vertu duquel un député peut être interdit de parole ou faire l'objet de sanctions

⁹⁸ En Finlande, la demande de levée de l'irresponsabilité émane de la personne qui a compétence pour le faire en fonction de la situation (officier de police, procureur, plaignant) et la décision est prise à la majorité des cinq sixièmes des voix exprimées au Parlement. En Grèce, la décision revient à la chambre, qui doit se prononcer dans les 45 jours. En Hongrie, la levée est proposée au Président de l'Assemblée nationale par le procureur général ou par la juridiction compétente ; la demande est examinée dans les 30 jours par la Commission des immunités et incompatibilités parlementaires ; la décision est prise par l'Assemblée nationale sans débat à la majorité des deux tiers des députés présents. À Malte, le système de *common law* ne prévoit pas la levée de l'immunité au sens strict ; le président de la chambre soumet à la Commission des privilèges toute affaire de « violation du privilège parlementaire » ou d'entrave apparente à l'activité parlementaire (*contempt of parliament*). La Commission des privilèges a reçu à sa création la mission d'examiner au cas par cas si un député a commis un acte de *contempt* ou a outrepassé ou violé ses privilèges. La commission renvoie l'affaire devant la chambre, qui peut la transmettre à la justice ou imposer ses propres sanctions disciplinaires. En Allemagne, il est possible de lever l'immunité en cas d'« insulte diffamatoire », dans le respect des règles de levée de l'inviolabilité.

⁹⁹ En Suisse, il est possible à la majorité simple d'engager des poursuites contre un parlementaire accusé d'une infraction pénale ou civile, moyennant l'autorisation du Tribunal fédéral.

¹⁰⁰ Au Royaume-Uni, par exemple, la Commission des normes et privilèges de la Chambre des communes supervise l'exercice des privilèges des députés.

disciplinaires pour certains propos ou comportements, même si la nature de ces sanctions varie considérablement (CDL-AD(2014)011, paragraphe 55).

155. Il est nécessaire que l'opposition soit très bien représentée dans la composition de ces organes, que les procédures menées devant eux satisfassent aux exigences fondamentales de la procédure équitable, et que les mesures disciplinaires imposées soient proportionnées et n'affectent pas l'essence même du mandat parlementaire du député.

156. Il est également possible de confier le règlement des différends à un organisme extérieur (cour constitutionnelle ou autre juridiction similaire de rang supérieur). Cette solution respecte moins bien l'autonomie parlementaire, mais garantit mieux l'indépendance de la décision¹⁰¹. Il est toutefois important de préciser les actes du parlement dont peut être saisie la cour ou autre organe extérieur, et lesquels échappent à sa compétence. Dans de nombreux pays, la cour constitutionnelle peut examiner la procédure législative lorsqu'elle vérifie la constitutionnalité des lois. Une atteinte sérieuse aux droits de l'opposition peut, du moins en théorie, conduire la cour à annuler la loi. Le règlement des différends portant sur l'organisation interne du parlement et ses procédures de fonctionnement peut aussi être laissé au parlement lui-même et à ses organes internes, dès lors que l'opposition y est convenablement représentée, ou qu'il y a consensus entre les partis.

157. En ce qui concerne les règles matérielles à suivre dans la procédure parlementaire, les députés ont l'obligation d'obéir aux règles de conduite et de respecter l'institution qu'ils représentent. Les propos clairement obscènes ou les attaques personnelles verbales (et *a fortiori* physiques) contre d'autres députés et invités du parlement peuvent faire l'objet de diverses sanctions. La Cour européenne des droits de l'homme a procédé à un utile examen comparé des sanctions possibles dans l'affaire *Karácsony et autres c. Hongrie* ([GC], 17 mai 2016, paragraphes 56 à 61). La Cour analyse très soigneusement les sanctions internes, et la liberté d'expression des députés (qui inclut la liberté de choisir les formes et l'intensité de l'expression) est très protégée. La Cour opère une distinction importante entre la teneur des interventions des parlementaires (pour laquelle les restrictions ne sont pratiquement jamais justifiées) et leur moment, leur endroit et leurs modalités (*ibidem*, paragraphe 140). Elle se concentre plutôt sur les garanties procédurales dont doivent être assorties les sanctions, et qui doivent inclure (pour les sanctions *a posteriori*, c'est-à-dire celles qui ne sont pas infligées immédiatement pour arrêter un comportement perturbateur) le droit d'être entendu, et l'obligation de débat et de motivation de toute décision (*ibid.*, paragraphe 159).

158. Il appartient en premier lieu au parlement lui-même ou à ses organes désignés de décider des propos et comportements jugés inadmissibles au sein du parlement. Beaucoup dépend à ce niveau de la culture politique prédominante, qui peut être plus démonstrative dans certains pays, plus réservée dans d'autres. Les codes de conduite ne pouvant régler clairement tous les problèmes, il importe de veiller au caractère prévisible des sanctions et de respecter les traditions et les précédents. Dans un pays où l'obstruction par « *filibustering* » est traditionnellement admise comme une pratique légitime, il ne conviendrait par exemple pas de punir un député de la minorité qui y recourt, simplement parce que la majorité prend ombrage de l'obstacle qu'elle suscite. Les restrictions vestimentaires relèvent également des traditions dans une large mesure.

¹⁰¹ En Allemagne, c'est la Cour constitutionnelle qui examine les plaintes pour atteinte aux droits constitutionnels des parlementaires (article 93 paragraphe 1).