

Conférence internationale
“L’interaction entre la majorité politique et l’opposition dans une démocratie”
Bucarest, Roumanie, 6-7 avril 2017

Discours

M. Gianni Buquicchio, Président de la Commission de Venise

Monsieur le Président,
Monsieur le Président de l’Assemblée Parlementaire,
Mesdames et Messieurs,

C’est un honneur et un grand plaisir pour moi d’être parmi vous aujourd’hui et de m’adresser à vous dans le cadre de l’ouverture de cet important événement.

Je voudrais en premier lieu féliciter le Président Iohannis d’accueillir cette conférence en Roumanie et nous recevoir dans ce magnifique lieu. Je vous remercie, Monsieur le Président, de l’excellente organisation de cette conférence, et de votre généreuse hospitalité.

Je salue également les nombreux participants réunis ici aujourd’hui - parlementaires de plusieurs pays, membres de la société civile, experts ou journalistes, de nombreux diplomates, et ce autour d’un même objectif, celui de contribuer à une réflexion et à un partage d’expériences, - que je souhaite des plus fructueux - sur l’épineuse question des rapports qu’entretiennent, dans nos démocraties, la majorité politique et l’opposition.

Je me félicite de l’intérêt que suscite cette question, intérêt qui confirme que le travail que nous avons déjà entrepris à cet égard au sein du Conseil de l’Europe et de la Commission de Venise, et qui sera présenté plus tard cet après-midi, répond à une réelle préoccupation, allant au-delà des frontières nationales et des enjeux spécifiques à chaque Etat.

Mesdames, Messieurs,

L’Europe traverse des temps difficiles, marqués par une crise qui se prolonge depuis plusieurs années. Des développements complexes et, pour certains, préoccupants, nous interpellent sur les différents plans - social, économique, financier, culturel, technologique, politique et géopolitique, avec (pour effet) une montée inquiétante du discours populiste et des tendances nationalistes et xénophobes.

Face à ces développements, nos démocraties, plus jeunes ou plus établies, se retrouvent affaiblies. La participation politique et citoyenne traverse un profond processus de transformation, avec à la fois

des nouvelles formes de participation, qui n'ont rien de surprenant à l'ère numérique, et une forte tendance à la désaffection vis-à-vis des partis politiques, jusqu'au rejet du politique en général.

Il me semble crucial pour nos représentants politiques, - afin d'éviter de perdre le lien qui les unit à nos sociétés - de s'interroger sur les raisons de ce désaveu.

Au-delà de l'échec, - trop souvent constaté - des politiques publiques censées protéger et accompagner nos populations face aux défis que je viens d'évoquer, l'interaction difficile entre majorité et opposition, la division et la confrontation permanente autour des enjeux du pouvoir, souvent stérile et sans rapport avec l'intérêt général, n'est sans doute pas étrangère à ce phénomène. Une interaction qui, - vous pouvez sans doute le confirmer - s'apparente souvent davantage à une bataille, qu'à un dialogue.

Une bataille dans laquelle les combattants et les rôles sont interchangeable, selon leur performance et la dynamique de l'alternance démocratique dictée par l'arbitrage des électeurs. Une bataille dans laquelle les acteurs migrent d'un camp à l'autre sur la scène politique où les positions se rapprochent ou se différencient davantage selon intérêts personnels et les aléas des trajectoires individuelles, faisant l'impasse sur des questions fondamentales pour la société.

Comme vous le savez, la Commission de Venise, dès sa création en 1990, a accompagné beaucoup de nouvelles démocraties dans leurs réformes constitutionnelles et dans leur mise en œuvre.

La Commission de Venise a eu le privilège de pouvoir aider ces pays à moderniser leurs constitutions sur la base des principes essentiels de la démocratie, tels que le respect des droits de l'Homme, la séparation des pouvoirs et la prééminence du droit.

Dans le même temps, en un quart de siècle d'activité, la Commission s'est vue confrontée à de nombreuses reprises à une coopération défailante entre la majorité et l'opposition, à leur méfiance mutuelle et aux blocages ainsi engendrés, alors qu'il était urgent de donner des réponses à des questions majeures pour la société.

Les avis adoptés par la Commission depuis plusieurs années attestent des évolutions préoccupantes dans ce domaine dans plusieurs pays. Les majorités installées au pouvoir suite à des élections démocratiques, confortées par leur légitimité démocratique, ont tendance à vouloir imposer leur choix de société en ignorant les exigences de transparence et d'inclusion d'un vrai débat démocratique, et en faisant la sourde oreille aux appels lancés par l'opposition, la société civile, ou les partenaires au-delà des frontières.

Si, dans un premier temps, on a pu être tentés de croire à un accident de parcours dans l'avancée démocratique de ces pays, le phénomène semble persister et même a tendance à s'exporter.

Il s'agit là d'une provocation qui appelle, sans trop tarder, une réflexion et des solutions adaptées, y compris en passant le cas échéant par des lignes directrices communément agréées en la matière.

Mesdames et Messieurs,

Où peut-on chercher les responsables de cette situation et d'où viendront les solutions?

Bien entendu, un rôle fondamental et une part essentielle de responsabilité dans une gestion positive et efficace des processus politiques reviennent à la majorité. Forte de sa légitimité démocratique, elle est en possession des moyens indispensables sur le plan légal, institutionnel et pratique pour la mise en œuvre de son projet politique.

Démocratie représentative et règle majoritaire sont en effet indissociables. Néanmoins, - et je suis persuadé que nous serons tous d'accord à cet égard - 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 de ceux qui se trouvent temporairement en position de minorité.

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, ceux qu'on désigne en règle générale comme formant l'opposition.

Le bon fonctionnement d'un système parlementaire démocratique suppose que la majorité fasse preuve de retenue et qu'elle reconnaisse et respecte les droits et les intérêts de l'opposition. Celle-ci, de son côté, a le devoir de travailler d'une façon constructive.

Pierre Mendès France disait que la démocratie est d'abord un état d'esprit. Un tel état d'esprit se concilie mal avec la mentalité de « winner takes all », « le gagnant emporte tout ». La majorité ne devrait pas tirer parti de tous les avantages que lui octroie sa position sans laisser leur chance aux attentes et aux intérêts portés par l'opposition. D'où la nécessité, constatée notamment dans les nouvelles démocraties, d'une protection de l'opposition.

Il me semble fondamental, Mesdames et Messieurs, de rappeler que l'existence-même de l'opposition constitue une garantie démocratique et un facteur de stabilité politique et sociale d'une société.

S'il revient légitimement au pouvoir en place de décider, que ce soit en matière de politique intérieure ou extérieure, cela appelle l'existence d'un contrepoids qui mette en question le choix de la majorité, et qui empêche cette dernière de s'identifier avec l'Etat et ériger sa propre vision de l'intérêt général au rang de seule et unique vérité.

Vecteur de l'alternance politique, l'opposition porte en elle l'exigence du pluralisme démocratique et - à condition qu'elle soit forte et active - contribue à nourrir, améliorer et perpétuer le système démocratique. Dans une perspective plus large, l'existence d'une opposition, agissant, dans les limites posées par l'état de droit - tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du parlement - est l'un des critères décisifs dans l'évaluation du degré de liberté et de tolérance d'une société.

Cela étant dit, l'opposition a-t-elle certaines « responsabilités » ou « devoirs » inhérents à la notion d'opposition « constructive » et « loyale » ? Je pense que oui. La Commission de Venise comme l'Assemblée Parlementaire l'ont affirmé à plusieurs reprises.

L'opposition a l'obligation fondamentale d'exercer ses fonctions dans le cadre de la loi, en respectant - tout comme la majorité - la Constitution, le droit civil et le droit pénal classiques, ainsi que le Règlement du Parlement. Les partis de l'opposition peuvent préconiser d'apporter des modifications à la loi. Cependant, tant que celles-ci ne sont pas adoptées, ils sont tenus de respecter la loi, comme tout un chacun.

Comme je l'ai fait en soulignant les responsabilités de la majorité, je tiens à rappeler, Mesdames et Messieurs, que le but ultime de l'action de l'opposition et sa fonction consistent à faire valoir les attentes, les droits et les intérêts légitimes de ceux qui, au sein de la population, n'ont pas donné leur vote aux gagnants des élections.

Ceci passe par la présentation de véritables alternatives politiques et la participation constructive, dans une optique gagnant - gagnant qui devrait permettre d'incorporer les aspirations de la « minorité » et les voir traduites dans l'action gouvernementale. Seule une telle approche permettra d'agir au bénéfice de tous et de faire avancer la société.

Il va sans dire que, dans une telle optique, il ne devrait pas y avoir de place pour le refus du dialogue et le boycott. L'exigence de transparence et d'ouverture qui s'impose à la majorité a son pendant dans l'obligation - morale et politique - qui incombe à l'opposition de remplir d'une manière constructive le rôle qui est le sien. Une condition minimale est de participer.

Les méthodes et les procédés obstructionnistes ne peuvent que nuire à la santé du débat politique, affectant tant la légitimité et le bien-fondé de la décision politique, que la confiance publique envers la classe politique et la crédibilité de cette dernière.

Un boycott ponctuel, s'il peut être revendiqué par l'opposition comme une victoire d'étape, peut avoir des conséquences à long terme considérables en laissant les mains libres à la majorité pour imposer

sa propre vision de la société et l'assortir de contraintes susceptibles de rendre très difficile son changement.

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous nous trouvons réunis pour ces deux jours afin d'examiner les nombreux défis que suscite l'interaction majorité-opposition. Une interaction qui est, - certes - complexe, délicate, parfois rude voire impossible, mais qui fait partie des prémisses indispensables et des clés du fonctionnement démocratique de nos sociétés.

Il est surtout question d'identifier les conditions et les paramètres permettant d'assurer un juste équilibre entre les intérêts légitimes de la majorité et ceux de la minorité représentés par l'opposition. Une garantie insuffisante des droits de l'opposition met en péril le fonctionnement et la légitimité démocratique du système. À l'inverse, l'attribution de droits et de pouvoirs étendus à l'opposition peut fragiliser ou annihiler la capacité de la majorité et du gouvernement à diriger efficacement le pays.

Cela va sans dire que la recherche de cet équilibre doit se faire à l'échelon national, en fonction de la tradition et du contexte politiques et constitutionnels de chaque pays. Cela étant dit, le patrimoine constitutionnel européen ainsi que notre propre expérience de coopération en la matière offrent des exemples susceptibles d'être utiles aux efforts entrepris sur le plan national.

Déjà en 2010, la Commission de Venise notait dans son rapport consacré au rôle de l'opposition dans un parlement démocratique, qu'un certain degré d'institutionnalisation formelle des droits et compétences de l'opposition peut contribuer à la solidité et au bon fonctionnement de nos démocraties.

Nous avons l'opportunité d'examiner, en effet, quel degré d'institutionnalisation pourrait s'avérer approprié, et, selon les expériences nationales, quelles seraient les limites et les réserves à envisager à cet égard.

Les dysfonctionnements affectant les rapports de l'opposition et de la majorité ne peuvent cependant être remédiés simplement en réformant les dispositions légales applicables aux travaux du Parlement et au rôle de l'opposition.

Cela présuppose une culture politique fortement démocratique, basée sur l'idée d'une responsabilité morale et politique partagée par l'ensemble des partis politiques et des élus, qui devraient reconnaître et assumer la nécessité de contribuer de manière constructive et de bonne foi au processus politique.

Une coopération loyale entre les institutions ainsi qu'entre les titulaires de fonctions publiques, qui devraient toujours servir les intérêts de l'Etat dans son ensemble, sont une autre condition.

Une société civile mature et exigeante, ainsi qu'un niveau de culture politique approprié au niveau des acteurs de la communication, devraient aussi participer à l'effort collectif visant à passer de la confrontation à la coopération.

Permettez-moi de souligner que, au-delà de sa fonction d'assistance juridique aux Etats, la Commission de Venise peut jouer - et a joué - un rôle important de médiation, qui s'est avéré très utile par le passé.

Ainsi, des accords politiques entre opposition et majorité, prévoyant expressément l'assistance de la Commission de Venise, ont permis de débloquent la situation et rendu possible l'adoption de réformes d'une importance cruciale pour les pays concernés. Dans d'autres cas, l'expertise et l'assistance de la Commission ont été sollicitées pour faire face aux dérives de la majorité.

Ceci a rendu possible

On me demande souvent, Mesdames et Messieurs, si la Commission de Venise est un organe politique. La réponse dépend de ce que l'on entend par «politique». Nous avons en effet un agenda politique - qui est celui du Conseil de l'Europe: promouvoir la démocratie, le respect de l'État de droit et des droits et libertés fondamentaux.

Mais nous ne sommes certainement pas «politiques» dans un sens plus étroit, en ce sens que nous ne servons pas un intérêt politique particulier. Lorsque nous intervenons dans un pays, nous ne jouons pas le rôle d'une force politique contre une autre. La Commission a une perspective beaucoup plus large et ne prête pas d'attention aux personnalités qui sont au pouvoir ou à l'opposition à un moment donné.

Nous constatons au contraire que l'expertise de la Commission est souvent appréhendée comme une solution de secours lorsque la communication sur le plan national, entre la majorité et l'opposition, est dans l'impasse. Par l'analyse juridique qu'elle fournit, dont le caractère impartial est pour nous un impératif, la Commission agit comme un facilitateur, neutre et objectif. Seuls les standards internationaux communément reconnus seront proposés comme plateforme de dialogue.

Enfin, permettez-moi de remarquer, Mesdames, Messieurs, que, pour la Commission de Venise, lors des visites effectuées dans un Etat, rencontrer les représentants de l'opposition, au-delà des échanges avec les autorités, est un passage obligé. C'est l'un des principes conducteurs qui ont certainement contribué au succès de notre action.

Je vous remercie de votre attention et je vous souhaite de fructueux débats !