

FORINCIPI

FORUM INTERNATIONAL SUR LA CONSTITUTION ET LES INSTITUTIONS POLITIQUES

1^{ER} FORUM L'OPPOSITION POLITIQUE

19 et 20 juin 2015

— QUESTIONNAIRE —

Ce questionnaire a pour objectif de guider l'élaboration des rapports nationaux et d'en faciliter la lecture et l'analyse à partir d'un modèle commun. Il est donc recommandé d'en respecter la structure générale. Toutefois, il se peut que, dans certains cas, des questions n'aient pas lieu de se poser, que d'autres soient redondantes d'une partie à l'autre (ce qui est d'ailleurs délibéré). Il est donc naturellement possible de le traiter avec toute la souplesse nécessaire à la rédaction d'un rapport tout à la fois clair, complet, précis et concis.

I. LA RECONNAISSANCE DE L'OPPOSITION

A. Comment reconnaît-on l'opposition ?

1) *Les modalités de la reconnaissance de l'opposition*

a) Le système politico-juridique est-il favorable à l'institutionnalisation de l'opposition ?

→ L'opposition est-elle institutionnalisée ? Dispose-t-elle d'un statut qui survit à l'inversion des rôles ? Les alternances politiques conduisent-elles les formations politiques à investir tour à tour les habits de la majorité puis de l'opposition dans des conditions stables et pérennes ?

→ Parle-t-on habituellement d'une opposition ? Des oppositions ? Du chef de l'opposition ? Des partis ou des forces d'opposition ?

→ Existe-t-il plusieurs niveaux de reconnaissance potentielle de l'opposition (niveau fédéral, fédéré ou régional, institutions nationales et locales) ?

b) Sous quelles formes s'opère la reconnaissance de l'opposition ?

→ L'opposition fait-elle l'objet de références textuelles ? Est-elle formellement visée, définie, garantie, encadrée par un texte ?

→ Sa reconnaissance a-t-elle été opérée par voie constitutionnelle, législative (organique, ordinaire), jurisprudentielle ou coutumière ? Existe-t-il des « conventions de la Constitution », usages ou habitudes (parlementaires) qui contribuent à sa reconnaissance ?

→ L'opposition parlementaire est-elle reconnue dans sa diversité ? La reconnaissance inclut-elle les « groupes minoritaires » ?

2) *Les finalités de la reconnaissance de l'opposition*

a) Quel statut pour l'opposition ?

→ Sa reconnaissance se limite-t-elle à son existence ? Inclut-elle une définition de son rôle, une garantie de ses fonctions, une délimitation de ses prérogatives ?

→ Lui est-il conféré un rôle précis dans le fonctionnement des institutions ? Ce rôle est-il garanti par des mécanismes, des procédures, un juge ?

b) Quelle valorisation du rôle de l'opposition ?

→ La reconnaissance de l'opposition est-elle conçue pour favoriser sa valorisation ? Existe-t-il des dispositions ou des principes normatifs qui favoriseraient voire exigeraient l'intégration et la consultation de l'opposition ?

→ La reconnaissance de l'opposition vise-t-elle, au contraire, ou également, à faciliter son encadrement ? À éviter les débordements, les phénomènes d'obstruction, les risques de déstabilisation ?

→ Existe-t-il des règles qui interdiraient à l'opposition de se manifester dans une instance ou dans une situation politiques ?

B. Comment identifie-t-on l'opposition ?

1) *Identifie-t-on une opposition ou des oppositions ?*

a) Au sein des institutions politiques

→ Où identifie-t-on l'opposition ? À la chambre basse ? À la chambre haute (s'il en existe une) ? En dehors des assemblées nationales (collectivités territoriales par exemple) ? Dans les parlements locaux ou régionaux ? En dehors des instances délibérantes ?

→ Quels liens fait-on entre opposition, partis politiques et groupes parlementaires ? Y a-t-il correspondance, prolongement naturel ou au contraire dissociation ?

→ Existe-t-il différents types d'opposition ? Dans les États fédéraux ou régionaux, l'opposition peut-elle être identifiée à un double niveau ? Est-ce alors la même opposition (même partis politiques, par exemple) ou bien y a-t-il des oppositions spécifiquement locales ?

b) Au sein du parlement

→ L'opposition est-elle identifiée par son hostilité au gouvernement ? À l'exécutif ? Par son statut non majoritaire au sein de l'assemblée ? Au sein des assemblées ? Parle-t-on d'« opposition gouvernementale » ? D'« opposition parlementaire » ?

→ En cas de parlement bicaméral, comment identifie-on les oppositions (éventuellement non concordantes politiquement) des différentes chambres ? Laquelle fait-on prévaloir ?

→ Distingue-t-on, parmi les forces politiques hostiles au gouvernement ou à la majorité de l'assemblée (« l'opposition »), les différents courants d'opposition ? Identifie-on spécifiquement les groupes n'appartenant ni à l'opposition ni à la majorité (groupes minoritaires, non inscrits...) ?

2) *Comment enregistre-t-on l'appartenance à l'opposition ?*

a) Comment appartenir à l'opposition ?

→ L'appartenance à l'opposition s'identifie-t-elle individuellement (décision individuelle du parlementaire, de l'élu, du personnage public) ou collectivement (décision du groupe parlementaire, du parti ou du courant politique) ?

→ L'opposition s'identifie-elle sur la base d'un régime déclaratif ? D'un calcul arithmétique ? D'un constat empirique, d'un comportement politique, ponctuel ou répété (refus de voter la confiance, d'approuver le budget du gouvernement, d'adopter la loi adoptée par la majorité de l'assemblée...) ?

→ Comment est-on admis en tant que composante de l'opposition ? Existe-il un registre, une liste, un document constatant l'appartenance d'un groupe ou d'un individu à l'opposition ? Comment est-on admis à faire partie de l'opposition (et le cas échéant à bénéficier du statut correspondant) ?

b) Comment sortir de l'opposition ?

→ Comment renoncer à l'appartenance à l'opposition ? Peut-on quitter librement, se désenregistrer, modifier sa déclaration à tout moment, en cours de mandat ou de législature ? Cela peut-il résulter d'une simple modification du comportement, l'hostilité cédant la place à une démarche de soutien (vote des textes, du budget, prise de parole) ?

→ Y a-t-il des conditions ou formalités applicables concernant l'entrée et la sortie du statut de membre de l'opposition ? Un contrôle ou une possibilité de contestation de l'appartenance à l'opposition (par exemple subordonnée au respect des principes démocratiques) ? Un délai incompressible d'appartenance à l'opposition (par exemple le temps d'une législature) ?

II. LES DROITS DE L'OPPOSITION

A. La garantie des droits de l'opposition politique

1) *La nature de la garantie*

a) Quel type de garantie ?

→ Encadrer juridiquement l'opposition est-ce la brider ou la protéger ? N'est-il pas contradictoire d'offrir un cadre juridique à l'opposition, dès lors que l'élaboration de ce cadre, expression du pouvoir, est le fait de la majorité ? Limiter le cadre d'action de l'opposition est-ce l'enfermer et la nier ou, au contraire, préserver le principe majoritaire, qui fonde la démocratie, en assurant les détenteurs du pouvoir, régulièrement désignés, d'une prééminence ?

→ Existe-t-il des coutumes, type « *gentlemen's agreement* », ou des « conventions de la Constitution » venant garantir les droits de l'opposition ? Où ont-ils été négociés ? Ont-ils été codifiés ? Quelle est la norme de référence optimale, entre la rigidité de la norme constitutionnelle et la souplesse du *gentlemen's agreement* et de la convention ?

→ Existe-t-il une jurisprudence constitutionnelle des droits de l'opposition ? La jurisprudence constitutionnelle favorise-t-elle les droits de l'opposition ou en constitue-t-elle aussi un frein ?

b) Quel(s) niveau(x) normatif(s) ?

→ Quels types de normes garantissent les droits de l'opposition ? La Constitution, la loi (organique ou ordinaire), les règlements internes des institutions, les actes réglementaires ? Quelle est la place des coutumes ou du droit souple ?

→ Y a-t-il eu des évolutions du niveau de garantie ces dernières années ? Pour quelles raisons (dans l'affirmative ou la négative) ? Le niveau de garantie était-il suffisant/satisfaisant ou, au contraire, insuffisant, insatisfaisant et contesté ? Quelles sont les conséquences actuelles de cette évolution ou de cette stagnation ?

→ Le niveau normatif de garantie des droits change-t-il en fonction des droits concernés ? Quelle typologie est-il possible d'établir à partir de cette différence de niveaux de garantie ?

2) *L'étendue de la garantie*

a) Quels droits au sein des institutions ?

→ Quelles institutions politiques garantissent des droits de l'opposition ? Le parlement, les assemblées locales, d'autres ? Y a-t-il des droits garantis spécifiquement dans certaines institutions et non dans d'autres ?

→ Quels types de droits sont garantis à l'opposition au sein des institutions ? Droits honorifiques (présidences de commissions, intérêt simplement honorifique ou autre ?), d'interrogation (nature), d'enquête (étendue), de contestation, de blocage, de renversement, de procédure parlementaire, de nomination ?

→ Comment l'opposition est-elle associée à la confection législative ?

b) Quels droits au-delà des institutions ?

→ Le financement des partis politiques d'opposition favorise-t-il et renforce-t-il l'expression de l'opposition ? Quelles sont les ressources financières de l'opposition ?

→ De quels droits et/ou libertés l'opposition politique bénéficie-t-elle en-dehors des institutions ? Le droit d'asile, le droit de grève, la liberté de la presse sont-ils ou peuvent-ils être considérés comme des droits de l'opposition ?

→ Quelle est l'étendue de ces différents droits et/ou libertés ? Le droit d'asile est-il largement reconnu ? Les droits de grève et de manifester sont-ils fortement limités (interdiction de faire grève, autorisation de manifester) ? La liberté de la presse est-elle malmenée ?

B. L'usage de ses droits par l'opposition politique

1) *Au sein des institutions politiques*

a) Quelle légitimité ?

→ Comment concilier le principe majoritaire et le fait d'accorder des droits à l'opposition politique ? Dans quelle mesure les élus de l'opposition participent-ils à l'exercice de la souveraineté nationale ? La théorie de la représentation politique ne doit-elle pas intégrer la qualité du représentant de l'opposition ? La création de binômes majorité/opposition est-elle possible, dans quelles situations ?

b) Quelle fréquence ?

→ L'opposition est-elle systématique, voire permanente ? Pourquoi (y a-t-il des raisons objectives ou seulement subjectives) ? Est-il possible d'établir des statistiques de l'usage de ses droits par l'opposition ?

→ Y a-t-il, au contraire, un dialogue constructif entre la majorité et l'opposition ? Est-il fréquent, récurrent ? En fonction de quoi, de quels sujets peut-il avoir ou a-t-il lieu ? Y a-t-il des sujets plus consensuels que d'autres ? Pour quelles raisons ?

→ Peut-on distinguer parmi les droits de l'opposition, ceux qui ne seraient jamais utilisés (et, dans ce cas, pourquoi ?) de ceux qui sont rituellement utilisés (dans une logique de posture) et d'autres

encore qui le sont dans des circonstances plus conflictuelles ? L'utilisation de ces prérogatives est-elle le révélateur d'une tension institutionnelle ?

c) Quelles conséquences ?

→ Quels sont les objectifs et les conséquences de l'opposition ? Sont-ils purement politiques ou également juridiques ? Parle-t-on d'obstruction ? Comment l'opposition est-elle traitée et protégée par le juge (constitutionnel, le cas échéant) ?

→ Comment l'opposition est-elle contrôlée par la majorité ? Existe-t-il des mécanismes permettant de l'écarter totalement (radicalement) ?

2) *En-dehors des institutions politiques*

a) Les usages dans le droit

→ Comment l'opposition politique est-elle encadrée ? La contestation en dehors des institutions politiques est-elle aisée et/ou fréquente ?

→ Le vote peut-il constituer une forme d'opposition politique ? Le vote est-il obligatoire ? Quelle est la prise en compte du vote blanc ?

b) Les usages au-delà du droit

→ Quelles sanctions pour une opposition politique violant le droit ? Sont-elles civiles, administratives, pénales ? Quelle en est l'importance ?

→ Existe-t-il un droit de résistance à l'oppression ou de désobéissance civique ? A-t-il déjà été invoqué ? Son invocation a-t-elle déjà été admise et reconnue par les institutions (le juge ou autre) ?

III. LES MUTATIONS DE L'OPPOSITION

A. Les mutations structurelles

→ Opposition parlementaire et opposition extra-parlementaire : le système politique (magnitude, formule électorale, seuil...) est-il inclusif ou contribue-t-il au contraire à sous-représenter les petits partis au parlement, voire à les priver de représentation ?

→ Existe-t-il des biais (distribution territoriale des voix, *malapportionment*, *gerrymandering*...) qui contribuent à sous-représenter certaines forces au parlement, voire qui les condamnent à être minoritaires ?

→ Le système partisan est-il stable ou le système politique favorise-t-il au contraire l'apparition de nouveaux partis, issus de nouveaux clivages (centre-périphérie, Europe...) ?

→ La « présidentialisation de la politique » conduit-elle les partis d'opposition à se présidentialiser autant que le(s) parti(s) majoritaire(s) ? Si oui, de quelle manière ?

B. Les mutations fonctionnelles

1) *Les mutations des lieux*

→ Le parlement reste-t-il la principale (ou la seule) tribune de l'opposition ? Être représenté au parlement, est-ce la seule façon de s'opposer ?

→ Quel est le traitement médiatique des partis politiques et les partis d'opposition bénéficient-ils d'un traitement médiatique équitable ?

→ L'opposition participe-t-elle au gouvernement ? Selon quelles modalités, à quelles conditions, pour quels objectifs ?

2) *Les mutations des moyens*

→ Les partis d'opposition ont-ils vocation à devenir majoritaires ou à entrer dans une coalition gouvernementale ? Existe-t-il des partis « anti-système » ?

→ L'obstruction est-elle un détournement ou une radicalisation de la fonction d'opposition, voire sa seule façon d'être efficace et d'exister ?

→ La contestation du pouvoir majoritaire est-elle une fonction dépassée ou, au contraire, renouvelée ? Le contrôle parlementaire est-il devenu la fonction naturelle de l'opposition (répartition des présidences des commissions, déclenchement et conduite des enquêtes parlementaires, contrôle financier) ?

→ Quel est l'intérêt, pour l'opposition parlementaire, de s'opposer à la loi ? Y a-t-il une opposition « constructive », produisant des effets législatifs (adoption d'amendements, voire de lois émanant de l'opposition) ?

3) *Les mutations des instants*

→ Les coalitions se constituent-elles avant ou après les élections ? Les partis qui n'intègrent pas la coalition gouvernementale ont-ils vocation à rester dans l'opposition pendant toute la législature ? Une nouvelle majorité peut-elle se constituer dans le cadre parlementaire (confiance, censure) ou seulement au lendemain de nouvelles élections ?

→ L'opposition soutient-elle ponctuellement le pouvoir majoritaire ? À quelles conditions et pour quels objectifs ?

C. Les mutations stratégiques

→ L'implantation locale est-elle une stratégie payante à long terme ?

→ La recherche de la proximité avec les citoyens est-elle une stratégie passagère (réseaux sociaux, appel aux dons privés, participation aux manifestations publiques...) ?

→ Le juge constitutionnel ou ordinaire est-il le meilleur recours de l'opposition, voire le seul ?