



Une opposition parlementaire dans un système de concordance? L'opinion d'un juriste.

Jean-François Aubert, prof. hon. de l'Université de Neuchâtel

1. Avec son point d'interrogation, le titre montre assez qu'il n'affirme rien. Il se borne à *poser une question*. J'ai essayé de comprendre cette question. Pour la comprendre, j'ai essayé d'en définir les termes. Voici à quoi je suis arrivé.

D'abord, qu'est-ce que c'est qu'une "opposition parlementaire"? car on conviendra que l'expression peut désigner des réalités différentes.

Il y a, en effet, dans *n'importe quel Parlement* issu d'élections libres et sur un bon nombre des projets dont il est saisi, presque toujours *quelques membres qui s'y opposent*. Des députés de droite, ou de gauche, ou du centre, ou même, simultanément, de divers endroits de l'Assemblée. Ce n'est probablement pas de cette opposition ordinaire, endémique pour ainsi dire, variable selon l'origine et l'objet, qu'il s'agit ici. Non, une "opposition parlementaire" se dit plutôt d'une minorité *constante et homogène*, de celle qui combat *la plupart* des grands projets du Gouvernement et qui vient toujours des *mêmes bancs* du Parlement.

Encore faut-il, pour qu'elle mérite son nom, que cette minorité soit *nombreuse*. Dans une assemblée de deux cents membres comme notre Conseil national, l'opposition constante et homogène de quinze ou vingt députés ne constituerait pas une opposition parlementaire. Par exemple, chez nous, les Verts aujourd'hui n'y suffiraient pas. Mais, si l'opposition regroupe plus du quart de l'hémicycle, disons une cinquantaine ou une soixantaine de membres, alors, mais alors seulement, il me semble qu'on peut dire que nous sommes en présence d'une véritable "opposition parlementaire".

Et maintenant, qu'est-ce que c'est qu'un "système de concordance"?

Plus qu'un système, c'est une *tendance*, et même une tendance plutôt *suisse*. Une tendance à chercher le compromis davantage que la compétition, à préférer le consensus à la concurrence. Tendance qui a une explication simple, et justement très suisse, qui est l'institution du *référendum*: pour éviter que le référendum n'anéantisse trop d'efforts législatifs, il est prudent de rassembler derrière chaque projet le plus grand nombre de milieux politiques et, pour y

parvenir, de donner satisfaction, dans la mesure où cela peut se faire sans le dénaturer, aux groupes parlementaires les plus influents, à ceux qui disposent, en cas de vote populaire, des plus gros bataillons. Enfin, pour s'assurer durablement leur concours, partager entre ces groupes et eux seuls les sièges du Gouvernement.

Ce partage entre les grands partis, conçu au cours des années cinquante et préparé lors de l'élection générale du Conseil fédéral de décembre 1955, a été réalisé quatre ans plus tard. C'est ce qui fait que, depuis 1960, les sept sièges gouvernementaux sont distribués entre quatre groupes, de droite, du centre et de gauche, selon la formule 2 + 2 + 2 + 1, qui correspond à une copie réduite et approximative du Conseil national, le siège unique (le 1 de la formule) étant censé revenir au moins nombreux des quatre groupes. Les bénéficiaires du partage n'ont pas changé en plus de quarante ans. Il n'y a même eu qu'une seule *permutation*, en décembre 2003 (entre un groupe à deux sièges et le groupe à siège unique). Il s'est produit en revanche, on peut bien l'appeler ainsi, une réelle *perturbation* en décembre 2007, quand l'un des grands groupes, et même le plus grand des quatre, a refusé de se reconnaître dans les conseillers fédéraux issus de son parti et s'est expressément retranché dans ce qu'il a nommé l' "opposition". Opposition "parlementaire", peut-on ajouter, parce que ce groupe est nombreux, qu'on peut penser qu'il restera homogène et qu'on peut prévoir que son opposition sera aussi constante que la raison le permet.

Une fois défini ce qu'il faut entendre par opposition parlementaire et par système de concordance, l'objection surgit aussitôt: une telle opposition *dans* un tel système, qu'est-ce que cela peut signifier? car de deux choses l'une: ou bien il y a concordance, donc pas de véritable opposition parlementaire, ou bien il y a une véritable opposition parlementaire, mais alors il n'y a justement plus de concordance; les deux termes sont contradictoires. Je ne vois pour ma part que deux manières de respecter le titre de ce cahier: l'une est de dire que les trois autres partis, les trois qui continuent de se reconnaître dans le Conseil fédéral, maintiennent entre eux une *certaine* concordance, quoiqu'il ne puisse plus s'agir que d'une concordance *amputée*, c'est-à-dire partielle; mais ce

n'est plus la vraie concordance; l'autre manière, plus convaincante, est de se demander comment une opposition parlementaire pourrait fonctionner dans un cadre légal et réglementaire établi pour un temps de concordance.

2. Je crois qu'elle pourrait très bien fonctionner dans ce cadre.

Elle combattrait non pas sans doute tous les projets du Gouvernement ou de la majorité parlementaire à laquelle elle a décidé de s'opposer, mais ceux-là seulement qu'elle aura choisis, soit qu'ils lui paraissent mauvais ou inopportuns sur le fond, soit qu'elle cherche à gêner ses adversaires, soit qu'elle entende simplement montrer sa force.

Elle peut très bien le faire avec *les moyens du droit actuel*, notamment ceux que lui offrent la loi sur le Parlement (art. 43 III 1) ou les règlements des Conseils.

Elle est en effet représentée dans toutes les commissions selon sa force numérique qui, par hypothèse, est grande.

Elle détient un nombre, également proportionnel, de présidences de commissions.

Au Conseil national elle dispose d'un certain temps de parole dans les débats (art. 41 et ss RCN). Elle est encore plus libre au Conseil des Etats (art. 35 et ss RCE).

Faut-il aller plus loin, réviser le droit actuel en sa faveur, lui donner des *moyens d'action supplémentaires*?

Par exemple, lui offrir plus de sièges dans les commissions et de présidences de commissions que ce que lui vaut sa force numérique? lui concéder, comme font les Britanniques, le droit de disposer d'une partie du programme de la session et de l'ordre du jour de certaines des séances? lui garantir un temps de parole prédéterminé? Bref, lui assurer un "statut spécial" qui serait plus avantageux que celui des autres partis?

3. Je pense qu'un tel statut ne serait pas compatible avec notre droit.

Qu'on me permette ici une petite remarque en passant: lorsqu'en Suisse le groupe



socialiste est entré en opposition, de 1954 à 1959, personne, je crois, n'a songé à lui accorder le moindre "statut spécial". Mais, à vrai dire, ce n'est pas tellement cette différence de traitement, étalée sur un demi-siècle, qui ferait problème. Après tout, en cinquante ans, les idées peuvent changer sans qu'il faille crier à l'inégalité. Ce qui serait beaucoup plus frappant, ce serait la différence de traitement qui serait pratiquée, dans une même période, entre l'opposition dite parlementaire et les *autres* groupes, qu'ils soient gouvernementaux ou d'un autre type d'opposition.

Il est vrai que, dans les régimes qu'on appelle précisément "parlementaires", ceux qu'on rencontre dans la plupart des Etats européens, le Royaume-Uni, la République française, la République fédérale d'Allemagne et tant d'autres, le Parlement est divisé, après chaque élection générale et en raison du système électoral (majoritaire ou proportionnelle corrigée par un quorum ou par le découpage des circonscriptions), en une majorité qui forme le Gouvernement et une opposition qui aspire à lui succéder. Mais il est intéressant de noter que *presque aucun de ces Etats n'a jugé nécessaire* de créer un statut spécial pour cette opposition ; la procédure parlementaire ordinaire leur a paru suffisante. A lire les experts, il n'y a guère que le Royaume Uni et la République d'Irlande qui ont doté cette opposition de quelques avantages exorbitants du droit commun (NB: il en est toutefois question aujourd'hui, en cet été 2008, aussi pour la République française).

Cela fait tout de même deux ou trois Etats dont le droit public assure ou se propose d'assurer un statut spécial à leur opposition parlementaire. Alors que ce sont des Etats qui, comme les autres, reconnaissent la supériorité du principe d'égalité. Comment concilient-ils le statut spécial et le principe d'égalité?

Eh bien, ils le font sans problème, parce que justement ils donnent un rôle *particulier* à leur opposition. Comme chaque élection générale fait naître une opposition parlementaire, ils entendent tirer parti de l'existence de cette opposition pour l'investir d'une véritable *fonction publique*: la critique des actes de la majorité en place, la poursuite, au long de la législature, du débat qui a précédé l'élection, un plaidoyer répété en faveur d'une *autre* politique.

Cette fonction publique justifie pleinement que le groupe parlementaire qui en est chargé dispose, pour l'assumer, de moyens *accrus*.

Dans notre affaire, je ne vois rien de pareil.

D'abord, en Suisse, sur le plan national tout au moins, on n'a jamais cultivé le dualisme ni pratiqué l'alternance. Les partis sont trop nombreux, souvent marqués par leur histoire, le système électoral ne favorise pas la polarisation ; de toute façon, la gauche, s'il est encore permis d'employer un langage aussi traditionnel, la gauche, sans une alliance considérablement élargie, serait trop faible pour en profiter. La méthode suisse, on le sait bien, a toujours été, au contraire, d'intégrer les oppositions dans le Gouvernement à mesure qu'elles prenaient de l'ampleur.

Mais surtout, l'opposition dont on parle depuis décembre dernier n'a rien de comparable à celle qu'on trouve dans les régimes parlementaires, aucun point commun avec ce qui se passe, notamment, à Westminster.

A Westminster, la fonction d'opposition est, depuis 1937 au plus tard, fondée sur une *loi*, qui en charge expressément le principal parti de la minorité de la Chambre des Communes, celui qui a obtenu, en nombre de sièges, le second meilleur résultat de l'élection, après le parti chargé de former le Gouvernement. En d'autres termes, l'opposition est une *fonction légale* dont le parti titulaire est désigné par le *corps électoral*. Ainsi c'est le *peuple* qui, par exemple, a décidé que l'opposition incomberait aux travaillistes en 1979 et aux conservateurs en 1997.

Chez nous, l'Union démocratique du centre, puisque c'est d'elle qu'il s'agit, n'a reçu aucune mission particulière ni de la loi suisse ni du peuple suisse. C'est elle qui, de son propre chef, s'est proclamée force d'opposition. Elle en avait certainement le droit, mais c'était un geste politique dont elle ne pouvait tirer aucune prétention à un statut spécial. Elle l'a fait d'ailleurs sans prendre la peine de bien lire la Constitution fédérale. Elle était partie de l'idée qu'il appartenait aux *groupes parlementaires* gouvernementaux, donc indirectement au peuple, d'élire eux-mêmes leurs conseillers fédéraux. La Constitution dit autre chose.

Elle dit que c'est *l'Assemblée fédérale* qui fait l'élection, qu'elle est libre de ses choix et que les propositions des groupes ne la lient d'aucune manière ; les autres partis en savent quelque chose qui en ont tous fait l'expérience.

Conclusion: tant que la Constitution fédérale n'aura pas été modifiée par le passage à un régime de type parlementaire, une révision de la loi sur le Parlement et des règlements des Conseils *en faveur* d'un groupe qui, de lui-même, se serait déclaré d' "opposition" serait contraire au principe constitutionnel d'égalité, suffisamment traduit chez nous par le partage proportionnel des sièges et des présidences de commissions. Mais je serais bien étonné que l'Union démocratique du centre ait jamais demandé davantage.