



# Règles de procédure parlementaire

APERÇU

BUREAU POUR  
LA PROMOTION DE  
LA DÉMOCRATIE  
PARLEMENTAIRE



**Éditeur OPPD:** Dick Toornstra

**Coordinateurs OPPD:** Katarzyna Grzybowska-Walecka, Thomas Huyghebaert

Recherches et manuscrit produits par Lorraine Kirkwood

Manuscrit achevé en mars 2010

© Parlement européen - OPPD, 2010

#### **Clause de non-responsabilité**

Les opinions exprimées dans le présent document relèvent de la seule responsabilité de son ou ses auteurs et ne représentent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

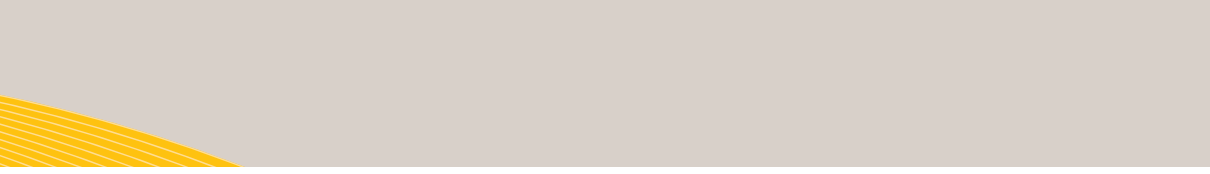
POUR DE PLUS AMPLES INFORMATIONS,  
VEUILLEZ CONTACTER:

OPPD - Bureau pour la Promotion  
de la Démocratie parlementaire

DG EXPO - Parlement européen  
60, rue Wiertz (Bâtiment Willy Brandt 03M061)  
B- 1047 Bruxelles, Belgique

Courriel	oppd@europarl.europa.eu
Tél.	+32 (0)2 284 42 29
Fax	+32 (0)2 284 90 05

[HTTP://WWW.EUROPARL.EUROPA.EU/OPPD](http://www.europarl.europa.eu/oppd)



Une publication de l'OPPD  
sur des questions parlementaires  
d'actualité

# Règles de procédure parlementaire

APERÇU

# Sommaire

<b>Avant-propos</b>	Page 5
<b>Introduction</b>	Page 6
<b>Principaux actes</b>	Page 10
Convocation et constitution du parlement	Page 10
Président et organes suprêmes	Page 10
<b>Procédure plénière</b>	Page 22
Fixation de l'ordre du jour/urgences	Page 24
Temps de parole	Page 26
Législation/amendements/interruptions/propositions	Page 30
Conciliation	Page 37
Procédures simplifiées	Page 38
Examen/Heure des questions/Budget	Page 41
<b>Groupes politiques</b>	Page 46
Groupes parlementaires	Page 46
Intergroupes	Page 50
<b>Commissions</b>	Page 52
Commissions permanentes	Page 52
Pétitions	Page 55
<b>Questions diverses</b>	Page 56
<b>Annexes</b>	Page 58
Constitution des groupes politiques	Page 58
<b>Règlements disponibles sur l'Internet</b>	Page 60

## Avant-propos

Le présent document constitue le premier d'une nouvelle série de publications consacrées à des questions relatives aux pratiques parlementaires et proposées par le Bureau pour la Promotion de la Démocratie parlementaire (OPPD).

L'Union européenne (UE) est fondée sur les principes de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'état de droit. Le Parlement européen (PE) a toujours été un fervent défenseur de ces principes. Par ses commissions permanentes, ses délégations interparlementaires, ses résolutions en plénière, ses débats sur les droits de l'homme et sa participation à la surveillance des élections, le Parlement cherche activement à accorder une grande priorité à la démocratisation, dans toutes ses actions extérieures.

En 2008, le Parlement européen a créé le Bureau pour la Promotion de la Démocratie parlementaire afin d'apporter un soutien direct aux démocraties nouvelles ou émergentes au-delà des frontières de l'Union européenne. L'OPPD offre son appui dans la mise en place et la réforme des parlements et vise à renforcer leur capacité à s'acquitter des fonctions législatives principales: le contrôle et la représentation.

Les députés et les fonctionnaires des parlements des démocraties nouvelles ou émergentes peuvent bénéficier de formations et de conseils personna-

lisés fournis par l'OPPD, ainsi que d'une mise en réseau avec les députés et les services pertinents du Parlement européen.

L'OPPD cherche à nouer un dialogue et un partenariat permanents avec les parlements des démocraties nouvelles ou émergentes, ainsi qu'à les aider à participer en tant que membres à part entière à la communauté démocratique. Il facilite les partages d'expériences et de meilleures pratiques au sujet des méthodes parlementaires et encourage la recherche et l'étude de ces pratiques.

La démocratie a pour principe de base le respect de la personne et de l'état de droit. Si les constitutions nationales sont souvent considérées comme les garantes de ces libertés, tout comme la source d'où est tirée la structure de la gouvernance, on estime souvent que les règles de procédure parlementaire sont l'élément central permettant le bon fonctionnement du système parlementaire. Ces règles spécifient les droits et obligations des députés tout en garantissant une certaine forme de gestion de l'institution parlementaire. L'élaboration des règlements n'est pas chose facile et il en existe de nombreux types, puisque les structures de gouvernance varient d'un pays à l'autre.

L'objectif de la présente brochure est de fournir un aperçu de quelques-unes des questions clés relatives aux règlements des parlements et de la manière dont ceux-ci sont abordés.

# Introduction

Le règlement d'un parlement aide à définir le caractère de celui-ci en décrivant les droits et les devoirs des députés élus, en citant les organes clés de l'institution, en exposant la manière dont les travaux doivent se dérouler et en garantissant une certaine forme de gestion de l'assemblée. Il doit également montrer au grand public que le parlement fonctionne de manière juste et efficace.

Certains règlements sont assez succincts et accordent un vaste pouvoir discrétionnaire au président. D'autres, au contraire, sont très détaillés et contiennent les réponses à la presque totalité des problèmes imaginables. Pourtant, dans tous les parlements, le règlement intérieur est considéré comme essentiel pour permettre au parlement de jouer le rôle qui lui revient dans le processus de gouvernance.

Les règlements sont essentiels, non seulement sur le plan technique, mais aussi pour obtenir le juste équilibre entre les droits des minorités et pour pouvoir faire la part des choses entre la nécessité d'un examen minutieux et la nécessité de faire preuve d'efficacité. Ils aident également à rendre visibles au grand public les valeurs démocratiques représentées par la démocratie parlementaire.

Le règlement du Parlement européen compte plus de 200 pages, accompagnées de 20 annexes. Y sont notamment précisés les devoirs incombant aux différents membres du Parlement (députés européens), aux agents et aux groupes politiques (c'est-à-dire les forums des partis parlementaires). Le règlement expose également la manière dont le Parlement organise ses procédures législatives

et budgétaires, le rôle du Parlement dans la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, les relations avec les autres organes de l'UE et les parlements nationaux, ainsi que les nominations, les règles de conduite et le rôle et fonctionnement des commissions et délégations permanentes.

Avec des articles aussi précis et explicites, on pourrait s'attendre à ce que tous les cas de figure et toutes les solutions en rapport avec le domaine parlementaire figurent dans le règlement, et pourtant, ce n'est le cas ni au PE, ni dans les parlements nationaux. Il y aura toujours des situations qu'il faudra résoudre en utilisant un mélange de règles, de bon sens, de tact et de respect des traditions ou des règles non écrites. Il est essentiel que les règlements parlementaires soient définis tant par la majorité que par l'opposition, car ils reflètent véritablement l'importance de l'institution parlementaire dans le système général de gouvernance démocratique du pays ou de la région et tous les partis se les approprient.

Les règles doivent véritablement refléter l'esprit de la démocratie parlementaire et ne doivent jamais être imposées à la minorité par la majorité.

Les partis politiques doivent comprendre que les règles et leur application servent à faire connaître aux électeurs la manière dont ils interprètent la valeur du concept de «démocratie parlementaire» et l'importance de l'institution à laquelle ils appartiennent.

Si, dans leurs délibérations, les partis ne respectent pas les règles ou font preuve de mépris à l'égard de

leurs opposants, leur attitude aura une incidence négative sur la société au sens large. Les citoyens ne comprendront pas pourquoi ils doivent résoudre leurs litiges de manière civile et courtoise alors que leurs représentants élus choisissent de ne pas montrer l'exemple à cet égard.

Dès lors, dans de nombreux parlements, des règles spécifiques permettent aux partis de l'opposition d'exercer certaines prérogatives, comme par exemple présider la commission de contrôle des comptes publics.

Bien entendu, les parlements fonctionnent à l'intérieur de différents systèmes constitutionnels et ont donc des rôles et des fonctions distincts. Voici quelques exemples de variations constitutionnelles.

#### (1) Système parlementaire/régime présidentiel

- Dans le système parlementaire, la constitution prévoit que le pouvoir exécutif rend compte au parlement; il est soit formellement élu par une chambre (comme en Allemagne) ou deux chambres (comme en Italie), ou doit obtenir le soutien implicite d'une majorité au parlement (comme au Royaume-Uni), même s'il est formellement nommé par quelqu'un d'autre (généralement le chef de l'État). Le chef du pouvoir exécutif, qui est généralement le Premier ministre (ou le chancelier, en Allemagne et en Autriche), est habituellement le chef du parti majoritaire de la chambre basse du parlement, mais ne reste à son poste qu'à condition d'avoir la «confiance de la chambre». Si les membres de la chambre basse, pour l'une ou l'autre raison, perdent confiance en lui, ils peuvent souvent convoquer un vote

de défiance et contraindre le Premier ministre à démissionner;

- Dans le second système, le parlement ne joue aucun rôle dans la composition du pouvoir exécutif (ni, habituellement, dans sa révocation). La séparation des pouvoirs y est plus stricte et le parlement (généralement appelé «congrès» dans ces systèmes, particulièrement en Amérique du Nord et du Sud) s'occupe principalement de fonctions législatives. Le pouvoir exécutif ne fait pas partie de l'organe législatif et ce n'est pas ce dernier qui le nomme. Certains membres du pouvoir exécutif doivent parfois obtenir une confirmation (par exemple aux États-Unis), mais, habituellement, les congrès ne sélectionnent et ne révoquent pas eux-mêmes le président – et les gouvernements ne peuvent en général pas demander de dissolution anticipée;
- Certains pays (comme la France) ont un système semi-présidentiel, combinant un président doté de vastes compétences avec un pouvoir exécutif mené par un Premier ministre formellement responsable vis-à-vis du parlement, mais qui rend compte en réalité au président.

#### (2) Système unicaméral/système bicaméral

Un peu plus de la moitié des pays de l'UE (15) possèdent un parlement unicaméral: il s'agit des pays nordiques, des États baltes, du Portugal, de la Grèce, de Chypre, de Malte, de la Bulgarie, de la Slovaquie, de la Hongrie et du Luxembourg. Ce système est également répandu en Amérique centrale et au Moyen-Orient. Certains pays possèdent un parlement bicaméral; une partie d'entre eux ont octroyé de plus vastes pouvoirs à la chambre basse (comme la France, l'Irlande et surtout le Royaume-

Uni, où la chambre haute n'est pas élue), mais, dans les autres, l'égalité entre les deux chambres est plus importante, bien que rarement totale (il s'agit notamment de l'Italie).

(3) États unitaires/États dans lesquels les responsabilités sont attribuées à différents niveaux de gouvernance, comme les systèmes fédéraux:

Dans ces derniers, bien souvent, l'une des chambres parlementaires est composée de représentants du plus petit niveau de gouvernance (par exemple le Bundesrat allemand, composé de ministres des cabinets des gouvernements des Länder, ou le Sénat belge, principalement élu par les entités sous-nationales de Belgique).

(4) Enfin, le contexte dans lequel les parlements travaillent peut également varier en fonction des traditions historiques et constitutionnelles, selon que le système actuel est le fruit d'une émancipation obtenue par le parlement à l'époque féodale grâce à des victoires successives contre des monarques (l'exemple le plus connu étant celui du parlement britannique) ou a été mis en place par un acte constitutif à la suite d'une révolution ou de l'indépendance nationale.

Le règlement d'un parlement doit donc être adapté au contexte de la constitution ainsi qu'à la culture politique du pays.

Les trois fonctions de base d'un parlement (légiférer, contrôler et représenter) doivent être correctement réglementées par les règles mises en place, tandis que le respect de ces dernières doit être assuré de

manière à permettre la pleine réalisation de ces fonctions. Malheureusement, ce n'est pas toujours le cas. D'après les conclusions sur la tolérance politique publiées par l'Union interparlementaire<sup>1</sup>, bien que la tolérance politique soit largement soutenue, l'opinion pense souvent que, dans les faits, elle n'est que très peu respectée.

La représentation équitable des femmes, des minorités et des populations indigènes est jugée insuffisante et les opinions de ces groupes risquent donc de ne pas être correctement prises en considération à l'intérieur du système politique formel. Un très grand nombre de pays considèrent la liberté d'expression comme hautement importante, mais, dans la plupart des États, les personnes interrogées craignent que les partis de l'opposition n'aient pas une chance équitable d'influencer les politiques gouvernementales.

En réalité, dans la grande majorité des pays où l'enquête a été réalisée, les personnes interrogées estiment que leurs législateurs ne sont pas totalement libres d'exprimer des opinions différentes de celles de leur parti politique. Remarquons qu'il ne semble y avoir aucune véritable différence générale, à cet égard, entre l'opinion publique des pays ayant un système électoral proportionnel, dans lequel les candidats sont élus sur une liste de partis, et celle des pays organisant des scrutins majoritaires, avec des candidats élus pour représenter une circonscription spécifique.

Il est clair que les règlements parlementaires ne peuvent pas à eux seuls remédier de manière subs-

1. 15.9.2009, International Day of Democracy, A Study of 24 Nations, UIP.



tantielle aux lacunes d'un environnement politique donné. Néanmoins, l'adhésion à des règles équitables et respectueuses aura une incidence positive sur le climat politique d'un pays ainsi que sur ses citoyens, un fait dont tous les partis et mouvements politiques doivent tenir compte s'ils souhaitent que leur système de gouvernance soit une véritable démocratie parlementaire.

C'est précisément en intégrant ces règles dans le paysage politique général qu'on pourra assurer leur efficacité, dans la forme comme dans l'esprit.

Bien que les pouvoirs, traditions, styles, dimensions et paramètres constitutionnels varient énormément d'un parlement à l'autre, tous doivent affronter de nombreux problèmes communs. Ce qui ressort surtout est un effort généralisé visant à équilibrer le besoin d'un processus décisionnel efficace avec celui de débats, d'examen et de discussions efficaces; la nécessité de trouver un équilibre entre la volonté de la majorité et les droits des minorités; ainsi que la nécessité de garantir la transparence et la confiance du public dans le système démocratique.

Dans cet aperçu, nous ne tenterons pas de présenter de manière exhaustive les règlements parlementaires, ni de proposer une étude universitaire de ces règlements, mais plutôt d'offrir une première introduction à certaines questions clés. Le document examinera environ vingt problèmes caractéristiques rencontrés par les parlements ainsi que les solutions généralement trouvées pour les traiter. Nous étudierons également certaines questions ayant trait à la sélection ou à la révocation du pouvoir exécutif par le parlement, bien que cette

compétence n'existe pas dans la plupart des parlements (ou congrès) disposant de systèmes de type présidentiel.

La présente étude se base sur des exemples principalement tirés des chambres basses, dans les systèmes bicaméraux (ou de la chambre unique, pour les systèmes unicaméraux), car les énormes différences de structures entre les différentes chambres hautes font que les comparaisons ne sont pas toujours utiles. Nous citerons des exemples spécifiques de règles provenant de divers parlements, mais surtout du Parlement européen, dont les règles représentent un mélange des traditions nationales de nombreux pays.

L'étude s'articule autour de quatre piliers, abordant les **Principales dispositions législatives**, les **Procédures en plénière**, les **Groupes politiques** et les **Commissions**. Elle sera complétée par un chapitre portant sur les différentes tâches qui incombent également aux parlements. Les annexes contiennent des informations supplémentaires sur la constitution des groupes politiques ainsi que des liens vers des sites Internet offrant un accès aux règlements parlementaires.

J'espère que cette publication sera utile pour aider les parlements à élaborer ou moderniser leurs règlements.

Dick Toornstra  
Directeur  
Bureau pour la Promotion de la Démocratie parlementaire (OPPD)

# Principaux actes

## Convocation et constitution du parlement

En l'absence de dispositions y afférentes dans la constitution du pays, la convocation initiale du parlement après une élection, ainsi que les procédures intérieures permettant au parlement d'entamer ses travaux, peuvent être spécifiées dans le règlement. Celui-ci inclut souvent une date fixe à laquelle les députés sont censés se rassembler, sans qu'une réunion spécifique soit convoquée. Cela renforce l'autonomie du parlement et sa capacité à se réunir sans la permission du pouvoir exécutif.

Par exemple, l'article 1<sup>er</sup> du règlement du Parlement finlandais dispose que:

*Le Parlement se réunit en session chaque année, le premier février, à midi (sauf autre date convenue au préalable).*

À l'article 134 de son règlement, le Parlement européen a fixé deux dates de la sorte: une date annuelle, ainsi qu'une date à laquelle l'Assemblée se réunit après une élection:

- 1. Le Parlement se réunit de plein droit le deuxième mardi de mars de chaque année et décide souverainement de la durée des interruptions de la session.*
- 2. Le Parlement se réunit en outre de plein droit le premier mardi qui suit l'expiration d'un délai d'un mois à compter [des élections].*

## Président et organes suprêmes

Lorsque le parlement se réunit après une élection (en plus d'une réunion organisée à des dates intermédiaires fixées à l'avance), session désignée par de nombreux parlements comme «session constitutive», le premier point à l'ordre du jour est habituellement l'élection d'un député chargé de présider l'assemblée (président).

Mais en attendant, qui peut présider la session? Dans de nombreux pays, il est de coutume que le doyen d'âge préside l'élection du président. Dans d'autres parlements, c'est le président sortant qui s'en charge (s'il est toujours député, sans quoi la tâche incombe au vice-président sortant).

On trouve un exemple de la première solution à l'article 1<sup>er</sup> du règlement de l'Assemblée nationale française:

*Le doyen d'âge de l'Assemblée nationale préside la première séance de la législature, jusqu'à l'élection du Président.*

On trouve un exemple de la deuxième solution à l'article 12, paragraphe 1, du règlement du Parlement européen:

*... le président sortant ou, à défaut, un vice-président sortant, dans l'ordre de préséance, ou, à défaut, le député ayant exercé le plus long mandat remplit les fonctions de président jusqu'à la proclamation de l'élection du Président.*

Au Royaume-Uni, à la Chambre des communes, si le président («Speaker») sortant n'est plus député, c'est le député le plus ancien (et non pas le plus âgé) qui assume le rôle. L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, du règlement de la Chambre des communes dispose que:

*(...) deviendra président le député, présent dans l'assemblée et qui n'est pas ministre de la Couronne, ayant la plus longue période de fonction, sans interruption, en tant que membre de la Chambre.*

Si le président est toujours membre de la Chambre, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, du règlement prévoit que:

*Le président continue d'assumer la présidence et d'exercer les fonctions et l'autorité qui lui ont été dévolues jusqu'à ce qu'un nouveau président ait été choisi; l'ancien président quitte alors ses fonctions.*

Certains parlements prévoient que leur représentant en chef préside l'élection du nouveau président. Ainsi, le règlement de la Chambre des représentants australienne prévoit, à son article 10, point b):

*L'élection sera dirigée par le délégué de la Chambre, faisant fonction de président.*

En ce qui concerne les modalités de l'élection du président, la plupart des parlements exigent qu'il recueille les suffrages de la majorité des députés, au premier ou au second tour. Ce n'est que si personne n'obtient une telle majorité absolue qu'un tour suivant est organisé afin d'élire le candidat ayant recueilli le plus de votes.



L'Assemblée nationale française © Assemblée nationale

Prenons comme exemple l'article 9, paragraphe 2, du règlement de l'Assemblée nationale française:

*Le Président de l'Assemblée nationale est élu au scrutin secret à la tribune. Si la majorité absolue des suffrages exprimés n'a pas été acquise aux deux premiers tours de scrutin, au troisième tour la majorité relative suffit et, en cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est élu.*

De même, la règle 2, paragraphe 2, du Bundestag allemand dispose que:

*Est élu la personne qui a reçu les votes de la majorité des députés du Bundestag. Si aucune majorité n'est atteinte au premier tour, de nouveaux candidats peuvent être proposés pour un deuxième tour. Si aucune majorité de votes des députés du Bundestag n'est toujours obtenue, un troisième tour est organisé. Si un seul candidat se présente lors de ce troisième tour, celui-ci est élu pour autant qu'il ou elle reçoive la majorité des suffrages exprimés. Si y a plusieurs candidats, les deux candidats ayant*



La Chambre des représentants australienne, Canberra

*obtenu le plus grand nombre de votes passent au troisième tour; la personne obtenant le plus de votes est élue. En cas d'égalité, le président faisant fonction procède à un tirage au sort pour décider lequel des deux candidats est élu.*

La Chambre des représentants australienne autorise l'organisation de plusieurs tours éliminant progressivement les candidats remportant le moins de suffrages. Aux termes de l'article 11, premier alinéa, de son règlement:

*(i) Pour le poste de président, le candidat doit recevoir la majorité des suffrages. Si aucun candidat n'obtient de majorité à l'issue d'un tour, celui qui remporte le moins de votes est exclu des tours suivants et un nouveau tour est lancé. Ce processus est répété aussi longtemps que nécessaire, jusqu'à ce qu'un candidat reçoive une majorité des votes: celui-ci est alors élu président.*

En revanche, le Parlement indien, le Lok Sabha, prévoit un vote sur les nominations successives, dans l'ordre où elles ont été proposées, jusqu'à ce qu'un candidat obtienne une majorité des votes:

**Article 7, paragraphe 4:**

*Les propositions formulées et dûment approuvées sont soumises au vote une par une, dans l'ordre dans lequel elles ont été formulées; si nécessaire, une décision est prise à leur sujet par appel aux votes. Si l'une des propositions est acceptée, la personne présidant la séance déclare, sans soumettre au vote les propositions suivantes, que le député proposé dans la proposition acceptée est élu président de l'assemblée.*

Le président représente le parlement; il est le symbole de son indépendance par rapport au pouvoir exécutif et aux pressions des militants. L'article 7 du règlement du Bundestag allemand résume brièvement cette idée:

*(1.) Le Président représente le Bundestag et dirige ses travaux. Il garantit la dignité et les droits du Bundestag, fait avancer ses travaux, dirige ses débats de manière équitable et impartiale et fait régner l'ordre au sein de l'assemblée. Il peut participer aux réunions des différentes commissions, sans pour autant y avoir un droit de vote.*

*(2.) Le Président exerce les compétences qui lui incombent ainsi que les pouvoirs de police dans tous les bâtiments, parties de bâtiments et terrains administrés par le Bundestag. Il publie des règlements intérieurs en accord avec la commission en charge de l'observation des élections, de l'immunité et du règlement.*

*(3.) Le Président conclut, en consultation avec les vice-présidents, les contrats revêtant une importance considérable pour l'administration du Bundestag. Il effectue toutes les dépenses prévues par le budget du Bundestag.*

Les débats parlementaires se déroulent généralement sans encombre, en accord avec les traditions du parlement en question. Pour n'importe quel règlement, l'épreuve du feu survient en cas de graves divisions au sein du parlement, ou lorsque les décisions prises par le pouvoir exécutif ou même par les autorités parlementaires comme le président sont contestées.

C'est la raison pour laquelle les règlements confèrent généralement au député assurant la présidence un certain pouvoir discrétionnaire permettant de garantir la discipline: ainsi, il est souvent autorisé à suspendre une séance, à exiger qu'un député quitte l'hémicycle ou même à suspendre un député pour une période donnée. Il est primordial que le président exerçant ces pouvoirs soit également politiquement neutre et jouisse d'un niveau de confiance élevé. Ce n'est donc pas un hasard si les pouvoirs les plus étendus au niveau international sont octroyés au président de la Chambre des communes, dont l'autorité s'est affirmée au cours des siècles, en raison d'une longue tradition de totale impartialité.

Dans de nombreux parlements, la décision finale concernant toute mesure disciplinaire à long terme (c'est-à-dire portant non pas sur l'expulsion d'un député d'une séance ponctuelle de l'assemblée,

mais sur une suspension à plus long terme ou une amende) relève de la compétence d'une commission disciplinaire ou, au moins, est soumise à l'examen de la décision du président par une telle commission. Dans de nombreux systèmes (bien que cela dépende de la constitution nationale), les députés ont le droit de faire appel de toute mesure prise à leur encontre devant les tribunaux.

Certains parlements ont édicté des règles d'un caractère particulièrement exhaustif à ce sujet, comme le Parlement européen, qui a prévu que:

#### **Article 152**

*(1.) Le Président rappelle à l'ordre tout député qui porte atteinte au bon déroulement de la séance ou dont le comportement n'est pas compatible avec les dispositions pertinentes de l'article 9.*

*(2.) En cas de récidive, le Président rappelle à nouveau le député à l'ordre, avec inscription au procès-verbal.*

*(3.) Si la perturbation se poursuit, ou en cas de nouvelle récidive, le Président peut retirer la parole au député concerné et l'exclure de la salle pour le reste de la séance. Le Président peut également recourir à cette dernière mesure immédiatement et sans deuxième rappel à l'ordre dans les cas d'une gravité exceptionnelle. Le secrétaire général veille sans délai à l'exécution d'une telle mesure disciplinaire avec l'aide des huissiers et, au besoin, du personnel de sécurité du Parlement.*

*(4.) Lorsqu'il se produit une agitation qui compromet la poursuite des débats, le Président, pour rétablir l'ordre, suspend la séance pour une durée déterminée ou la lève. Si le Président ne peut se faire*

*entendre, il quitte le fauteuil présidentiel, ce qui entraîne une suspension de la séance. Elle est reprise sur convocation du Président.*

*(5.) Les pouvoirs définis aux paragraphes 1 à 4 sont attribués, mutatis mutandis, au président de séance des organes, commissions et délégations, tels qu'ils sont définis dans le présent règlement.*

*(6.) Le cas échéant, compte tenu de la gravité de la violation des règles de conduite, le président de séance peut saisir le Président d'une demande de mise en œuvre de l'article 153, au plus tard avant la prochaine période de session ou à la réunion suivante de l'organe, de la commission ou de la délégation concernés.*

#### **Article 153**

*(1.) Dans le cas où un député trouble la séance d'une manière exceptionnellement grave ou perturbe les travaux du Parlement en violation des principes définis à l'article 9, le Président, après avoir entendu le député concerné, arrête une décision motivée prononçant la sanction appropriée, décision qu'il notifie à l'intéressé et aux présidents des organes, commissions et délégations auxquels il appartient, avant de la porter à la connaissance de la séance plénière.*

*(2.) L'appréciation des comportements observés doit prendre en considération leur caractère ponctuel, récurrent ou permanent, ainsi que leur degré de gravité, sur la base des lignes directrices annexées au présent règlement<sup>(1)</sup>.*

*(3.) La sanction prononcée peut consister en l'une ou plusieurs des mesures suivantes:*

*(a) un blâme;*

*(b) la perte du droit à l'indemnité de séjour pour une*

*durée pouvant aller de deux à dix jours;*

*(c) sans préjudice de l'exercice du droit de vote en séance plénière, et sous réserve dans ce cas du strict respect des règles de conduite, une suspension temporaire, pour une durée pouvant aller de deux à dix jours consécutifs pendant lesquels le Parlement ou l'un quelconque de ses organes, commissions ou délégations se réunissent, de la participation à l'ensemble ou à une partie des activités du Parlement;*

*(d) la présentation à la Conférence des présidents, conformément à l'article 19, d'une proposition de suspension ou de retrait d'un ou de plusieurs mandats électifs que l'intéressé occupe au sein du Parlement.*

#### **Article 154**

*Le député concerné peut introduire un recours interne devant le Bureau dans un délai de deux semaines à partir de la notification de la sanction arrêtée par le Président, recours qui en suspend l'application. Le Bureau peut, au plus tard quatre semaines après l'introduction du recours, annuler la sanction arrêtée, la confirmer ou en réduire la portée, sans préjudice des droits de recours externes à la disposition de l'intéressé. En l'absence de décision du Bureau dans le délai imparti, la sanction est réputée nulle et non avenue.*

#### **ANNEXE XVI: Lignes directrices relatives à l'interprétation des règles de conduite applicables aux députés**

*(1.) Il convient de distinguer les comportements de nature visuelle, qui peuvent être tolérés, pour autant qu'ils ne soient pas injurieux et/ou diffamatoires, qu'ils gardent des proportions raisonnables*

*et qu'ils ne génèrent pas de conflit, de ceux entraînant une perturbation active de quelque activité parlementaire que ce soit.*

*(2.) La responsabilité des députés est engagée dès lors que des personnes qu'ils emploient, ou dont ils facilitent l'accès au Parlement, ne respectent pas à l'intérieur des bâtiments de celui-ci les règles de comportement applicables aux députés.*

*Le Président ou ses représentants exercent le pouvoir disciplinaire à l'égard de ces personnes ou de toute autre personne extérieure au Parlement se trouvant dans les locaux de celui-ci.*



Parlement européen, Bruxelles © PE

À la Chambre des communes, les dispositions équivalentes sont les suivantes:

### **Ordre à la Chambre**

*(42.) Le Président, après avoir attiré l'attention de l'assemblée, ou de la commission, sur le comportement d'un député qui s'obstine à tenir des propos non pertinents ou à répéter de manière fastidieuse soit ses propres arguments, soit ceux utilisés par d'autres députés dans le cadre du débat, peut lui ordonner d'interrompre son intervention.*

*(42a) Le Président peut ordonner à tout député enfreignant les règles relatives à la résolution sub judice de la Chambre de retourner à sa place.*

*(43.) Le Président ordonne à tout député ayant un comportement ouvertement tapageur de quitter immédiatement la Chambre jusqu'à la fin de la séance de la journée; le sergent d'armes exécute tous les ordres que le Président peut lui donner afin de faire respecter cet ordre. Néanmoins, s'il arrive que le Président estime que les pouvoirs qui lui sont conférés aux termes des précédentes dispositions*

*du présent règlement ne sont pas appropriés, il peut nommer le ou les députés coupables d'un tel comportement; dans ce cas, la même procédure est observée.*

*(44.) (1) Lorsqu'un député a été nommé par le Président de la Chambre ou d'une commission, immédiatement après l'offense représentée par une marque d'irrespect à l'égard de l'autorité du Président ou par une obstruction volontaire et persistante aux travaux de la Chambre effectuée en abusant du règlement de la Chambre ou de toute autre manière, si l'offense en question a été commise par ce député, le Président pose la question, sous forme de proposition de «suspension dudit député de la Chambre»; en outre, si l'offense a été commise au sein d'une commission de la Chambre, le président de cette commission suspend immédiatement la procédure de la commission et signale l'offense à la Chambre; le Président de la Chambre posera alors sous forme de proposition la même question que si l'offense avait été commise dans la Chambre même. Les procédures entamées aux termes du*





Parlement lituanien, Vilnius

présent alinéa peuvent, même si elles rencontrent une opposition, être convenues après expiration du délai imparti pour les affaires relatives aux oppositions.

(2) Si un député est suspendu aux termes du paragraphe 1 du présent article, sa première suspension dure cinq jours de séance et sa deuxième suspension dure vingt jours de séance (en comptant, dans l'un et l'autre cas, le jour de la suspension); les suspensions ultérieures perdureront jusqu'à ce que la Chambre en ait décidé autrement. (...).

(45.) (1) Les députés ayant reçu l'ordre de quitter la Chambre aux termes de l'article 43 du règlement (Inconduite) ou suspendus des travaux de la Chambre quittent immédiatement l'enceinte de la Chambre.

(2) Les députés suspendus des travaux de la Chambre conservent le droit de participer aux commissions créées pour l'examen de propositions législatives émanant de députés et dans lesquelles ils ont été nommés avant leur suspension.

(45a) Le salaire des députés suspendus des travaux

de la Chambre est retenu pour toute la durée de leur suspension.

(46.) En cas d'inconduite grave à la Chambre, le Président peut, s'il l'estime nécessaire, ajourner la Chambre sans mise aux voix, ou suspendre la séance pour une durée qu'il fixe lui-même.

On peut trouver une règle plus courte et générale dans le règlement du Seimas lituanien (article 21), qui dispose que:

1. Le Seimas peut expulser temporairement l'un de ses députés jusqu'à la fin de la séance du jour si ce député

a) continue, après avoir été rappelé à l'ordre, d'interrompre les travaux du Seimas, ou ne respecte pas les recommandations de la commission de l'éthique et des procédures au sujet des conflits d'intérêts;

b) réclame, pendant une séance, l'utilisation de la contrainte, ou l'utilise personnellement;

c) insulte publiquement ou menace le Président de la République, le Seimas, le Président du Seimas, les députés du Seimas, le gouvernement ou le Premier ministre, ou profère des menaces à leur rencontre pendant une séance;

d) porte atteinte à la réputation d'un député du Seimas par ses actions.

2. Les décisions relatives à l'expulsion d'un député du Seimas de l'hémicycle sont adoptées sans débat, à une majorité simple des députés du Seimas participant au vote, sur recommandation de l'agent présidant la séance ou de la commission de l'éthique et des procédures.

3. Si un député du Seimas temporairement exclu de la séance refuse de se plier à l'ordre intime par



le président de la séance de quitter l'hémicycle, la séance est temporairement suspendue et les agents de sécurité escortent le député puni jusqu'à l'extérieur de l'hémicycle.

4. Les députés du Seimas exclus des séances du Seimas ne reçoivent aucun salaire pour les jours où se tiennent les séances du Seimas desquelles ils sont exclus.

Le règlement du Bundestag allemand est tout aussi clair :

#### **Article 38 – Suspension des députés du Bundestag**

(1.) Le Président peut ordonner à tout député du Bundestag ayant gravement enfreint le règlement de quitter l'hémicycle pour le reste de la séance, même s'il n'a pas été rappelé à l'ordre. Avant la clôture de la séance, le Président annonce le nombre de jours que durera la suspension du député. Tous les députés du Bundestag peuvent être suspendus pour une période maximale de trente jours de séance.

(2.) Le député concerné quitte immédiatement l'hémicycle. S'il refuse d'obtempérer, le Président lui fait savoir que son comportement lui vaudra une prolongation de sa suspension.

(3.) Le député concerné est également exclu des réunions des commissions pour toute la durée de sa suspension.

(4.) Si le député concerné tente illégalement de participer aux séances du Bundestag ou aux réunions de ses commissions, le deuxième alinéa du paragraphe 2 s'applique mutatis mutandis.

(5.) Le député concerné n'est pas considéré comme étant en congé. Il ne peut pas inscrire son nom au registre de présence.

#### **Article 39 - Objection à un rappel à l'ordre ou à une suspension**

Le député concerné peut, pour le jour de séance suivant, introduire par écrit une objection motivée contre le rappel à l'ordre ou sa suspension. L'objection sera inscrite à l'ordre du jour de cette séance. Le Bundestag prendra une décision sans débat. L'objection n'a aucun effet suspensif.

Même lorsque le président bénéficie d'une considérable marge de manœuvre, de nombreux parlements trouvent utile d'avoir un organe représentatif collaborant avec le président ou autorisé à formuler certaines propositions relatives aux travaux parlementaires. Certains ont même créé plusieurs organes de ce type, afin de répartir entre eux les questions politiques (généralement le président et les chefs des groupes politiques) et les questions administratives (le président et les vice-présidents). Les parlements peuvent également être dotés d'un organe supplémentaire appelé «les questeurs», un terme qui remonte au Sénat de l'Empire romain, dont la tâche spécifique est de s'occuper des questions administratives et des privilèges des députés.

La manière dont les parlements choisissent de régler la composition de ces organes varie énormément d'un parlement à l'autre. Par exemple, au Parlement européen, une Conférence des présidents est automatiquement composée du Président et des chefs de tous les groupes politiques (en cas de vote, chaque membre dispose d'autant de votes qu'il y a de membres dans leur groupe), tandis que le Bureau est composé du Président et des 14 vice-présidents, élus par l'Assemblée toute entière.

Les tâches de ces organes sont spécifiées ci-dessous:

### **Article 23: Fonctions du Bureau**

(1.) Le Bureau assume les tâches qui lui sont dévolues par le règlement.

(2.) Le Bureau règle les questions financières, d'organisation et administratives concernant les députés sur proposition du secrétaire général ou d'un groupe politique.

(3.) Le Bureau règle les questions relatives à la conduite des séances.

La conduite des séances inclut les questions relatives au comportement des députés à l'intérieur de l'ensemble des locaux du Parlement.

(4.) Le Bureau adopte les dispositions prévues à l'article 33 concernant les non-inscrits.

(5.) Le Bureau établit l'organigramme du secrétariat général et les règlements relatifs à la situation administrative et pécuniaire des fonctionnaires et autres agents.

(6.) Le Bureau établit l'avant-projet d'état prévisionnel budgétaire du Parlement.

(7.) Le Bureau adopte les directives pour les questionneurs conformément à l'article 26.

(8.) Le Bureau est l'organe compétent pour autoriser les réunions de commissions en dehors des lieux habituels de travail, les auditions ainsi que les voyages d'étude et d'information effectués par les rapporteurs. (...)

(9.) Le Bureau nomme le Secrétaire général conformément à l'article 207.

(10.) Le Bureau fixe les modalités d'application du règlement (CE) n° 2004/2003 du Parlement européen et du Conseil relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen. Le

Bureau assume, dans le cadre de la mise en œuvre de ce règlement, les tâches qui lui sont dévolues par le règlement du Parlement.

(11.) Le Président et/ou le Bureau peuvent confier à un ou plusieurs membres du Bureau des tâches générales ou particulières relevant de la compétence du Président et/ou du Bureau. En même temps sont fixées les modalités d'exécution de ces tâches.

(12.) Lors de chaque nouvelle élection du Parlement, le Bureau sortant reste en fonction jusqu'à la première séance du nouveau Parlement.

### **Article 25: Fonctions de la Conférence des présidents**

(1.) La Conférence des présidents assume les tâches qui lui sont dévolues par le règlement.

(2.) La Conférence des présidents statue sur l'organisation des travaux du Parlement et sur les questions afférentes à la programmation législative.

(3.) La Conférence des présidents est l'organe compétent pour les questions afférentes aux relations avec les autres organes et institutions de l'Union européenne ainsi qu'avec les parlements nationaux des États membres. Le Bureau désigne deux vice-présidents qui sont chargés de la mise en œuvre des relations avec les parlements nationaux. Ces vice-présidents font régulièrement rapport sur leurs activités dans ce domaine à la Conférence des présidents.

(4.) La Conférence des présidents est l'organe compétent pour les questions afférentes aux relations avec les pays tiers et avec les institutions ou les organisations extracommunautaires.

(5.) 4 bis. La Conférence des présidents est chargée d'organiser une concertation structurée avec la

société civile européenne sur des grands thèmes. Cette compétence peut comporter la tenue de débats publics portant sur des sujets d'intérêt général européen et ouverts à la participation des citoyens intéressés. Le Bureau désigne un vice-président chargé de la mise en œuvre de cette concertation. Ce dernier fait rapport à la Conférence des présidents.

(6.) La Conférence des présidents établit le projet d'ordre du jour des périodes de session du Parlement.

(7.) La Conférence des présidents est l'organe compétent pour ce qui concerne la composition et les compétences des commissions et des commissions d'enquête ainsi que des commissions parlementaires mixtes, des délégations permanentes et des délégations ad hoc.

(8.) La Conférence des présidents décide de la répartition des places dans la salle des séances conformément à l'article 34.

(9.) La Conférence des présidents est l'organe compétent pour l'autorisation de rapports d'initiative.

(10.) La Conférence des présidents fait des propositions au Bureau en ce qui concerne les problèmes administratifs et budgétaires des groupes politiques.

Une division similaire existe au sein du Bundestag allemand, composé du «Bureau» et du «Conseil des anciens»:

#### Article 5 - Bureau

Le président et les vice-présidents constituent le Bureau du Bundestag.

[Aux termes de l'article 2, chaque groupe politique a le droit d'y envoyer au moins un vice-président. Il y en a actuellement 6.]



Le Bundestag allemand © Deutscher Bundestag

#### Article 6 – Conseil des anciens

(1.) Le Conseil des anciens se compose du président, des vice-présidents et de vingt-trois autres membres, nommés par les groupes parlementaires aux termes de l'article 12 (proportionnalité entre les groupes). Le président est chargé de convoquer le Conseil des anciens. Il est tenu de le convoquer sur demande d'un groupe parlementaire ou de cinq pour cent des députés du Bundestag.

(2.) Le Conseil des anciens aide le président à diriger les travaux du Bundestag. Il s'assure qu'un consensus est atteint entre les groupes parlementaires au sujet de la nomination des présidents et vice-présidents des commissions ainsi qu'au sujet du programme de travail du Bundestag. Dans l'exercice de ces fonctions, le Conseil des anciens n'est pas un organe décisionnel.

(3.) Le Conseil des anciens prend les décisions relatives aux affaires internes du Bundestag dans la mesure où elles ne relèvent pas de la compétence du président ou du Bureau. Il détermine l'utilisation qui sera faite des locaux réservés au Bundestag. Il

*prépare le projet de budget du Bundestag, duquel la commission budgétaire ne peut s'écarter qu'après consultation du Conseil des anciens.*

*(4.) Le Conseil des anciens crée une sous-commission permanent chargée de traiter les affaires relatives à la bibliothèque, aux archives et aux autres services de documentation. Les députés du Bundestag qui ne sont pas membres du Conseil des anciens peuvent rejoindre cette sous-commission.*

Tous les parlements n'ont pas deux organes distincts. Le Riigikogu estonien, par exemple, a un seul «Conseil»:

**Article 12. Composition du Conseil du Riigikogu**  
*Le Conseil du Riigikogu se compose du président et des vice-présidents du Riigikogu.*

**Article 13. Devoirs du Conseil du Riigikogu**

*(1.) Le Conseil du Riigikogu est un organe de direction collégial organisant les travaux du Riigikogu et assurant son administration.*

*(2.) Le Conseil du Riigikogu:*

*1) prend les dispositions relatives à la représentation du Riigikogu et, si nécessaire, établit des lignes directrices générales relatives aux déplacements officiels à l'étranger des députés du Riigikogu;*

*2) fixe le nombre de membres composant les commissions permanentes du Riigikogu et le nombre de postes réservés aux factions dans les commissions permanentes, nomme les députés du Riigikogu non membres des factions dans les commissions permanentes, approuve la composition et les modifications apportées à la composition des commissions permanentes et, le cas échéant, établit les lignes*

*directrices générales relatives à l'organisation des travaux et aux domaines d'activité des commissions;*  
*(3.) enregistre les factions du Riigikogu ainsi que les modifications apportées à leur composition;*  
*(4.) présente les projets de loi lors des procédures législatives du Riigikogu et nomme les commissions compétentes pour les projets de loi en question;*  
*(4.1) transmet les projets de législation de l'Union européenne soumis au Riigikogu à la commission des affaires européennes ou à la commission des affaires étrangères, désigne les commissions permanentes chargées de rendre un avis sur les projets de loi et fixe les délais dans lesquels ces avis doivent être rendus;*

*(5.) décide de convoquer une séance supplémentaire du Riigikogu et prépare l'ordre du jour pour cette séance supplémentaire;*

*(6.) propose au Riigikogu d'établir le programme de travail des sessions extraordinaires du Riigikogu;*

*(7.) prépare l'ordre du jour de la semaine de travaux en plénière du Riigikogu et, dans les cas prévus dans la présente loi, ajoute de sa propre initiative des points à l'ordre du jour, accorde aux visiteurs du Riigikogu la permission d'effectuer des déclarations politiques et en précise le moment;*

*(8.) établit la procédure utilisée pour rédiger les comptes-rendus in extenso et les procès-verbaux des séances du Riigikogu;*

*(9.) décide de modifier les dates auxquelles les documents constituant la base des délibérations relatives aux points à l'ordre du jour sont mis à la disposition des députés du Riigikogu;*

*(10.) établit les règles de technique législative pour les projets de lois;*

*(11.) dans les cas prévus à la sous-section 132, para-*

graphe 1, de la présente loi, fixe les conditions relatives à la nomination des candidats au poste de Premier ministre et à l'ordre d'apparition des candidats désignés pour le poste de Premier ministre; (12.) prépare l'ordre des questions pour l'heure des questions;

(13.) détermine la durée des délibérations relatives aux questions de grande importance nationale, désigne les présentateurs de ces questions et fixe les délais prescrits pour poser des questions et soumettre des observations;

[(14.) abrogé]

(15.) décide d'envoyer des députés du Riigikogu en voyage officiel et détermine les conditions, la portée et la procédure de remboursement des dépenses engagées par les députés du Riigikogu dans le cadre de leurs missions à l'étranger, ainsi que l'indemnisation des dépenses prévue au paragraphe 30 et à la sous-section 31, paragraphe 2, du statut des députés de la loi sur le Riigikogu; (...)

(16.) établit la structure organisationnelle de la Chancellerie du Riigikogu et fixe les barèmes salariaux pour les postes de la Chancellerie du Riigikogu;

(17.) nomme le Secrétaire général du Riigikogu, dans le cadre d'un concours public;

(18.) prend les décisions relatives aux questions procédurales non règlementés par la présente loi ou par une autre;

(19.) discute des questions posées au Conseil par le président du Riigikogu;

(20.) le cas échéant, appelle les représentants des factions afin de connaître leur avis sur les questions relatives à l'organisation des travaux du Riigikogu;

(20.1) approuve la procédure de conservation des archives du Riigikogu;

(21.) organise les autres aspects relatifs aux travaux du Riigikogu.

Certains parlements ne disposent pas de ce type d'organe et délèguent plutôt ces questions au président, qui consulte, si nécessaire, les différents partis au sein de l'assemblée. Cette façon de procéder peut néanmoins entraîner des problèmes et frustrer les minorités ou les partis de l'opposition.

## Procédures plénières

Bon nombre de systèmes constitutionnels laissent au parlement une certaine flexibilité au sujet de l'adoption de son ordre du jour tandis que d'autres accordent au gouvernement un rôle important, voire prépondérant, dans ce domaine. Lorsque le rôle du gouvernement est prépondérant, des «journées de l'opposition» sont souvent organisées, lors desquelles les partis de l'opposition exercent un droit minoritaire consistant à ajouter des points à l'ordre du jour parlementaire.

Lorsqu'un parlement fixe lui-même son ordre du jour, il le fait généralement sur la base d'une proposition du président, d'une conférence du président ou d'une conférence des présidents. Naturellement, ces propositions sont formulées une fois que les commissions parlementaires, les groupes politiques et le pouvoir exécutif ont été dûment consultés afin de connaître les affaires prêtes ou leur urgence. En tout état de cause, même les parlements s'étant vu formellement attribuer le contrôle de leur ordre du jour peuvent consulter régulièrement le pouvoir exécutif au moment d'établir l'ordre du jour.

De nombreux parlements laissent la plénière prendre les décisions définitives au sujet de l'ordre du jour, souvent en organisant un vote en début de session afin de confirmer la proposition du président ou de la conférence des présidents.

Une fois adopté, l'ordre du jour ne peut habituellement être modifié que par décision spéciale, limitée aux propositions émanant du président, du gouvernement, d'un nombre donné de députés ou d'un groupe politique.



Session plénière, Parlement européen © PE

À cet égard, le règlement du Parlement européen dispose que:

### *Article 137 - Projet d'ordre du jour de la réunion*

*(1.) Avant chaque période de session, le projet d'ordre du jour est établi par la Conférence des présidents sur la base des recommandations de la Conférence des présidents des commissions et compte tenu du programme de travail convenu, prévu à l'article 35. La Commission et le Conseil peuvent assister, sur l'invitation du Président, aux délibérations de la Conférence des présidents concernant le projet d'ordre du jour.*

*(2.) Le projet d'ordre du jour peut indiquer le moment où seront mis aux voix certains des points dont il prévoit l'examen.*

*(3.) Le projet d'ordre du jour peut prévoir une ou deux périodes d'une durée totale de soixante minutes au plus pour des débats sur des cas de violation des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit, conformément à l'article 122.*

*(4.) Le projet d'ordre du jour définitif est distribué aux*

députés au moins trois heures avant l'ouverture de la période de session.

#### **Article 140 - Adoption et modification de l'ordre du jour**

(1.) Le Parlement se prononce, au début de chaque période de session, sur le projet d'ordre du jour définitif. Des propositions de modification peuvent être présentées par une commission, un groupe politique ou quarante députés au moins. Le Président doit être saisi de ces propositions une heure au moins avant l'ouverture de la période de session. Le Président peut donner, pour chaque proposition, la parole à son auteur, à un orateur pour et un orateur contre. Le temps de parole est limité à une minute.

(2.) Une fois adopté, l'ordre du jour ne peut être modifié, sauf application des dispositions des articles 142 et 174 à 178, ou sur proposition du Président.

Si une motion de procédure ayant pour objet de modifier l'ordre du jour est rejetée, elle ne peut être réintroduite pendant la même période de session.

(3.) Avant de lever la séance, le Président fait part au Parlement de la date, de l'heure et de l'ordre du jour de la séance suivante.

Le règlement de la Chambre des communes dispose que:

(14.)–(1) Sauf dispositions du présent règlement, les travaux du gouvernement sont prioritaires à de chaque séance.

– (2) Lors de chaque session, vingt jours sont réservés aux procédures relatives aux activités de l'opposition, dont dix-sept laissés à la disposition du chef

de l'opposition et trois laissés à la disposition du chef du deuxième plus grand parti de l'opposition; les questions sélectionnées lors de ces journées sont prioritaires sur les travaux du gouvernement, pour autant que:

(a) deux séances du vendredi soient réputées équivalentes à une seule séance de toute autre journée; (b) les jours autres que le vendredi, un maximum de deux des journées laissées à la disposition du chef de l'opposition peuvent être divisées en quatre demi-journées, et l'une des journées mises à la disposition du deuxième plus grand parti d'opposition peut être divisée en deux demi-journées; et (...)

(...)

– (4) Les propositions privées des députés sont prioritaires sur les travaux du gouvernement treize vendredis durant chaque session; la Chambre fixe elle-même ces vendredis.

– (5) Le huitième vendredi durant lequel les propositions privées des députés sont prioritaires ainsi que les vendredis suivants, ces propositions sont présentées dans le feuillet dans l'ordre suivant: examen des amendements des Lords, troisièmes lectures, examen des rapports non encore adoptés, procédures ajournées en cours d'examen, propositions en cours de procédure en commission, propositions désignées pour la commission et deuxièmes lectures.

– (6) Les scrutins relatifs aux propositions privées des députés se tiennent le deuxième jeudi au cours duquel l'assemblée se réunit selon les dispositions prises par le Président; chaque proposition est présentée par le député qui a soumis un avis de présentation, ou par un autre député que le premier aura désigné par écrit aux délégués autour de la table, au début des affaires publiques, le cinquième mer-

*credi où la Chambre se réunira pendant la session. (...)*

*(26.) Sous la direction du Président, le délégué lit l'ordre du jour; aucune question n'est formulée.*

*(27.) Les points à l'ordre du jour sont abordés dans l'ordre où ils figurent sur le document écrit; les ministres de Sa Majesté se réservent le droit d'organiser comme ils le jugent utile les questions relatives aux travaux du gouvernement, qu'il s'agisse des points à l'ordre du jour ou d'avis de motion.*

La règle 20 du Bundestag allemand dispose que:

*(1.) La date et l'ordre du jour de chaque séance du Bundestag sont établis par le Conseil des anciens, à moins que le Bundestag n'ait déjà pris une décision à ce sujet, ou le Président les détermine lui-même en vertu de l'article 21, paragraphe 1.*

*(2.) L'ordre du jour est communiqué aux députés du Bundestag, au Bundesrat ainsi qu'au gouvernement fédéral. Si aucune objection n'est soulevée, il est réputé adopté lorsque le premier point est appelé. Une fois la séance plénière ouverte, tout député du Bundestag peut, avant que le premier point à l'ordre du jour ne soit appelé, proposer un amendement à l'ordre du jour, pour autant que sa proposition soit soumise au Président au plus tard à 18 heures la veille.*

*(3.) Une fois l'ordre du jour adopté, d'autres points ne peuvent être abordés que si aucune objection n'est présentée, soit par un groupe parlementaire, soit par cinq pour cent des députés du Bundestag présents, ou si le règlement permet d'aborder des questions ne figurant pas à l'ordre du jour. Le Bundestag peut à tout moment retirer un point de l'ordre*

*du jour, sauf disposition contraire de son règlement. (4.) Les points soumis par les députés du Bundestag doivent, à la demande des députés en question, être ajoutés à l'ordre du jour de la séance suivante et abordés si au moins trois semaines se sont écoulées depuis la distribution du texte imprimé pertinent (article 123).*

### **Fixation de l'ordre du jour/urgences**

La plupart des parlements ont mis en place des procédures leur permettant d'ajouter quelque chose de neuf, d'important et/ou d'urgent à l'ordre du jour dans de brefs délais, et/ou donnant aux différents députés la possibilité de soumettre à l'assemblée certaines questions dans de courts délais. Ces procédures varient d'un parlement à l'autre.

Le règlement de la Chambre des communes britannique dispose que:

*(24.)—(1) Les lundis, mardis, mercredis et jeudis, les députés peuvent prendre la parole au début des affaires publiques, pour proposer, en trois minutes maximum, d'ajourner l'assemblée afin de discuter d'une question spécifique et importante qu'il convient de traiter de toute urgence. Si le Président est convaincu du bien-fondé de cette demande, le député obtient la permission de la Chambre, ou, si cette permission n'est pas accordée, l'assentiment d'au moins quarante députés, qui se lèvent alors pour soutenir la proposition; si les députés qui se lèvent sont moins de quarante, mais plus de dix, la Chambre détermine s'il convient d'accéder à la*



demande par appel aux votes, en la mettant immédiatement aux voix.

(2.) Si l'autorisation est donnée, si la proposition est soutenue ou si la Chambre considère qu'elle doit être acceptée, la proposition est renvoyée jusqu'à l'ouverture des affaires d'intérêt public, le jour suivant (ou, les jeudis, jusqu'à l'ouverture des affaires d'intérêt public le lundi suivant); la procédure y afférente est alors interrompue après trois heures, ou, si le Président estime que l'urgence de l'affaire l'exige, jusqu'à sept heures, le même jour, s'il s'agit d'un lundi ou d'un mardi, quatre heures s'il s'agit d'un mercredi ou trois heures s'il s'agit d'un jeudi.

(3.) Lorsqu'un député souhaite proposer une motion d'ajournement de la Chambre conformément aux dispositions du présent règlement, il signale au Président, par avis, si l'urgence de l'affaire est déjà connue, avant douze heures le lundi ou le mardi, avant dix heures et demie le mercredi ou avant neuf heures et demie le jeudi. Si l'urgence n'est pas encore connue, il en avvertira le plus tôt possible le Président. Si ce dernier le souhaite, il peut reporter à une heure donnée sa décision relative à la pertinence de la question, en interrompant au besoin les travaux de la Chambre à cet effet.

(4.) Lorsqu'il détermine s'il est opportun d'aborder une question, le Président de la Chambre examine la mesure dans laquelle cette question concerne les responsabilités administratives des ministres de la Couronne, ou si elle pourrait relever d'une action ministérielle. Au moment de déterminer l'urgence d'une question, le Président de la Chambre prend en considération la probabilité que ladite question soit une nouvelle fois soumise à la Chambre par d'autres voies.

(5.) Le Président de la Chambre indique s'il est ou non convaincu de la pertinence de la question, sans



La Chambre des communes, Royaume Uni

motiver sa décision devant la Chambre.

(6.) Les débats relatifs aux motions déposées aux termes du présent article peuvent faire référence à toute question pertinente au sujet d'une motion afin de prendre note du sujet débattu; il est possible de déposer une motion au titre du présent article quand bien même une motion d'ajournement aurait déjà été soumise à la Chambre ou proposée. (...)

(25.) Lorsqu'un ministre de la Couronne a déposé une motion d'ajournement de la Chambre pour une ou plusieurs périodes données, la question est mise immédiatement aux voix et peut être tranchée à tout moment, malgré l'opposition.

Certains parlements prévoient également un délai spécifique pour que les députés puissent soumettre une question de leur choix:

**Parlement européen, article 150: Interventions d'une minute**

Pour une période n'excédant pas trente minutes pendant la première séance de chaque période de



Parlement européen © PE

*session, le Président donne la parole aux députés qui souhaitent attirer l'attention du Parlement sur une question politique importante. Le temps de parole accordé à chaque député ne doit pas excéder une minute. Le Président peut autoriser une autre période similaire à un autre moment de la même période de session.*

#### **Nationalrat autrichien, règle 97a**

*(1) Chaque semaine de séances de délibérations en plénière débute par un débat sur les questions d'actualité si cinq députés en font la demande par écrit au moins 48 heures à l'avance – sans compter les samedis, dimanches et jours fériés –, en indiquant le sujet à aborder. En cas de demandes multiples, le Président choisit le thème à aborder, en tenant compte des principes établis au paragraphe 60, point 3).*

*(2) L'administration parlementaire informe les membres du gouvernement fédéral.*

*(3) Le débat sur les questions d'actualité sert à aborder les sujets d'actualité généraux relatifs à*

*la fonction exécutive du gouvernement fédéral; aucune proposition ne peut être formulée et aucune décision ne peut être prise à ce moment.*

*(4) Aucune heure des questions n'est organisée lors des séances débutant par un débat sur les questions d'actualité.*

*(...)*

### **Temps de parole**

Les décisions relatives à «qui peut parler quand, pendant combien de temps et dans quel ordre de passage» sont essentielles au bon fonctionnement du parlement et garantissent également des débats pluralistes et représentatifs. Il est crucial, pour l'image et la réputation du parlement, de trouver le bon équilibre.

De manière générale, les parlements confèrent à leur président un considérable pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne le temps de parole accordé aux députés. Certains ont pris des dispositions aux termes desquelles le temps de parole est réparti entre les différents groupes parlementaires; à défaut, il est convenu que le porte-parole du gouvernement sera suivi, dans le débat, par le porte-parole de l'opposition, puis par les autres, selon un système de rotation. La plupart des parlements règlent la longueur des interventions. Il est bien connu que le Sénat américain n'impose aucune limite et permet donc à ses députés de «faire obstruction» s'ils sont particulièrement opposés à une mesure – c'est-à-dire de monopoliser longtemps la parole afin de

retarder la procédure. L'obstruction peut également prendre la forme de déclarations successives effectuées par un grand nombre de députés. C'est la raison pour laquelle de nombreux parlements peuvent mettre fin à un débat (par exemple le président ou un député met un terme au vote) ou permettent au président soit de fixer l'heure à laquelle le débat prend fin, soit de déterminer sa durée.

La longueur des débats varie évidemment selon le sujet abordé. Certains points peuvent être considérés comme importants par consensus général et d'autres moins, même si les opinions peuvent énormément diverger. La plupart des parlements estiment capital d'entendre de nombreux avis différents sur les sujets controversés.

Globalement, les parlements prennent des dispositions permettant au pouvoir exécutif de s'exprimer lors des débats, et notamment de présenter des propositions législatives ou de formuler des déclarations sur la politique gouvernementale, en étant immédiatement suivis par d'autres orateurs, y compris de l'opposition.

Ce n'est pas le cas dans les systèmes présidentiels comme celui des États-Unis, où le pouvoir exécutif ne participe normalement pas directement aux travaux des législateurs. Là-bas, les députés peuvent proposer des dispositions législatives en accord avec les souhaits du pouvoir exécutif, et un débat pluraliste similaire est ensuite amorcé. Au sujet de la limitation de la longueur des interventions:

#### **Article 47 du règlement de la Chambre des communes**

*(1.) Le Président de la Chambre peut annoncer, avant ou au début de la procédure relative à une motion ou à l'ordre du jour relatif aux affaires publiques, son intention d'inviter les députés à s'exprimer dans le débat tenu à ce sujet, ou à certains moments de ce débat, pendant une période maximale qu'il fixe lui-même (qui ne peut être inférieure à huit minutes); lorsqu'il effectue une telle annonce, conformément au paragraphe 2, il ordonne à un député (autre qu'un ministre de la Couronne, un député s'exprimant au nom du chef de l'opposition, ou pas plus d'un député nommé par le chef du deuxième plus grand parti d'opposition) intervenu pendant cette période de regagner immédiatement sa place.*

*(2.) En ce qui concerne les déclarations prononcées, le Président ajoute à toute période mentionnée au paragraphe 1 du présent article*

*(a) une minute, si une intervention est acceptée, plus le temps pris par cette intervention;*

*(b) deux minutes, si deux interventions ou plus sont acceptées, plus le temps pris par ces deux interventions.*

*(3.) Le Président peut inviter les députés, entre certaines heures, à prendre la parole pendant un délai maximum donné (trois minutes minimum); pendant ce temps, la référence à huit minutes faite au paragraphe 1, ainsi que les dispositions du paragraphe 2, ne s'appliquent pas.*

Sur la répartition générale du temps de parole:

**Parlement européen, article 149: répartition du temps de parole et liste des orateurs**

(1.) La Conférence des présidents peut proposer, en vue du déroulement d'une discussion, la répartition du temps de parole. Le Parlement statue sans débat sur cette proposition.

(2.) 1 bis. Les députés ne peuvent prendre la parole sans y être invités par le Président. Ils parlent de leur place et s'adressent au Président. Si les orateurs s'écartent du sujet, le Président les y rappelle.

(3.) 1 ter. Le Président peut établir, pour la première partie d'un débat, une liste d'orateurs qui inclut une ou plusieurs séries d'orateurs composées de députés de chaque groupe politique souhaitant prendre la parole, par ordre de taille du groupe politique, ainsi que d'un député non inscrit.

(4.) Pour cette partie du débat, le temps de parole est réparti selon les critères suivants:

(a) une première fraction du temps de parole est répartie à égalité entre tous les groupes politiques;

(b) une deuxième fraction est répartie entre les groupes politiques au prorata du nombre total de leurs membres;

(c) il est attribué globalement aux non-inscrits un temps de parole calculé d'après les fractions accordées à chaque groupe politique conformément aux points a) et b) ci-dessus.

(5.) Si une répartition globale du temps de parole est fixée pour plusieurs points à l'ordre du jour, les groupes politiques communiquent au Président la fraction de leur temps de parole qu'ils entendent consacrer à chacun de ces points. Le Président veille au respect des temps de parole ainsi accordés.

(6.) 3 bis. Le reste du temps de parole du débat n'est pas spécifiquement attribué à l'avance. Au lieu de cela, le Président accorde la parole à des députés, en règle générale pour un maximum d'une minute, en veillant à ce que, dans la mesure du possible, soient alternativement entendus des orateurs de différentes tendances politiques et de différents États membres.

(7.) Un tour de parole prioritaire peut, sur leur demande, être accordé au président ou au rapporteur de la commission compétente et aux présidents de groupes politiques s'exprimant au nom de leur groupe, ou aux orateurs qui les suppléent.

(8.) Le Président peut donner la parole à des députés qui indiquent, en levant un carton bleu, qu'ils souhaitent poser à un autre député, au cours de l'intervention de ce dernier, une question d'une durée maximale d'une demi-minute, si l'orateur est d'accord et si le Président considère que cela n'est pas de nature à perturber le débat.

(9.) Le temps de parole est limité à une minute pour les interventions portant sur le procès-verbal des séances, les motions de procédure ou les modifications au projet d'ordre du jour définitif ou à l'ordre du jour.

(10.) Le Président, sans préjudice de ses autres pouvoirs disciplinaires, peut faire supprimer des comptes rendus in extenso des débats des séances les interventions des députés qui n'ont pas obtenu préalablement la parole ou qui la conservent au-delà du temps qui leur est imparti.

(11.) Au cours du débat sur un rapport, la Commission et le Conseil sont entendus, en général, immédiatement après la présentation du rapport par le rapporteur. La Commission, le Conseil et le rappor-

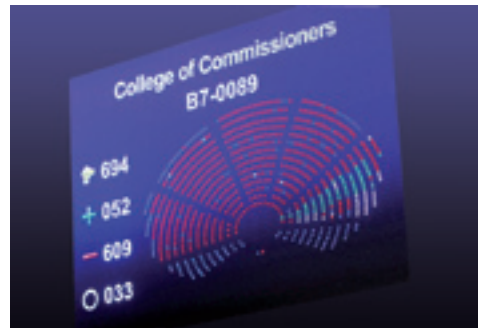
teur peuvent prendre la parole de nouveau, notamment pour répondre aux interventions des députés. (12.) Les députés qui n'ont pas pris la parole au cours d'un débat peuvent, au plus une fois par période de session, remettre une déclaration écrite, d'une longueur n'excédant pas 200 mots, qui sera annexée au compte rendu in extenso du débat.

(13.) Sans préjudice de l'article 230 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (remarque: cet article donne à la Commission et au Conseil le droit de prendre la parole lorsqu'ils le souhaitent au Parlement], le Président s'efforce d'arriver à un accord avec la Commission, le Conseil et le Président du Conseil européen sur une répartition appropriée du temps de parole en ce qui les concerne.

### **Bundestag allemand, article 28 – Ordre d'appel des orateurs**

(1.) Le Président détermine l'ordre dans lequel les orateurs sont appelés. Ce faisant, il prendra particulièrement en considération la nécessité de veiller à ce que les débats se déroulent de manière optimale et efficace, en tenant dûment compte des différentes opinions des partis politiques, des arguments pour et contre le sujet du débat et des forces relatives des groupes parlementaires. En particulier, une opinion divergente sera exprimée après qu'un discours a été prononcé par un membre du gouvernement fédéral ou par une personne investie de cette mission par le gouvernement.

(2.) Le premier orateur intervenant dans le débat sur un point proposé par les députés du Bundestag n'appartient pas au même groupe parlementaire que le député ayant soumis la proposition en question. Ce dernier, ainsi que le rapporteur, peuvent demander



Le vote électronique, Parlement européen © PE

un temps de parole avant et après le débat. Le rapporteur peut intervenir à tout moment.

### **Bundestag allemand, article 35 - Temps de parole**

(1.) La forme et la durée des débats sur un point donné de l'ordre du jour sont déterminées par le Bundestag, sur proposition du Conseil des anciens. Si aucun accord ne peut être atteint au sein du Conseil des anciens comme le prévoit la première phrase, ou si le Bundestag n'en décide pas autrement, aucun orateur ne peut s'exprimer pendant plus de quinze minutes. Sur demande d'un groupe parlementaire, l'un de ses orateurs peut prendre la parole pendant quarante-cinq minutes maximum. Le Président peut allonger ces temps de parole si le sujet débattu ou l'évolution du débat le rend nécessaire.

(2.) Si un membre du gouvernement fédéral ou du Bundesrat, ou toute personne désignée par celui-ci, intervient pendant plus de vingt minutes, le groupe parlementaire souhaitant présenter un avis divergent peut exiger que l'un de ses orateurs obtienne le même temps de parole.

*(3.) Si un député du Bundestag dépasse le temps de parole qui lui est imparti, le Président, après l'avoir averti une fois, lui ordonne de s'interrompre.*

### **Législation/amendements/interruptions/propositions**

L'examen de propositions législatives est l'activité de base commune à tous les parlements. En règle générale, la constitution nationale détermine si les propositions législatives peuvent être soumises par le gouvernement seul ou si les députés ont le droit de proposer eux-mêmes un acte législatif. Dans la pratique, que les députés y soient ou non autorisés, c'est généralement le pouvoir exécutif qui propose la majorité des actes législatifs.

La plupart des parlements soumettent les actes législatifs proposés à une commission parlementaire spécialisée qui prend le temps de les examiner en détail. Certains parlements disposent d'une procédure d'urgence permettant d'accélérer les procédures si nécessaire, avec certaines garanties.

Le droit de proposer des amendements aux propositions législatives du gouvernement et de les soumettre au vote de l'assemblée est peut-être la règle la plus importante des procédures parlementaires. D'un côté, il importe de préserver le pluralisme du processus démocratique, mais, de l'autre, concrètement, un droit illimité accordé à tous les députés de proposer un nombre infini d'amendements et de les soumettre au vote de l'assemblée permettrait aux députés d'abuser du



**Le Parlement ukrainien: une bataille éclatée à propos d'une base navale**

système afin de bloquer l'adoption d'une proposition qu'ils ne soutiennent pas. Les parlements ont donc minutieusement élaboré des règles destinées à obtenir un équilibre entre le droit de proposer des amendements, le droit de les soumettre au vote et la nécessité que le parlement, dans sa globalité, puisse parvenir à une conclusion dans un délai raisonnable.

Certains parlements permettent aux députés de proposer des amendements lors de leurs interventions devant l'assemblée, mais, pour éviter qu'ils s'en servent comme d'un moyen d'obstruction, bon nombre d'entre eux permettent au président de sélectionner les amendements qui seront soumis au vote. C'est un processus relativement simple, mais qui n'est jamais totalement dénué de controverse. Dans les parlements où, habituellement, une nette majorité soutient le gouvernement, le président peut choisir de soumettre au vote les amendements dont l'issue est véritablement incertaine.

Dans les parlements où il n'y a pas de nette majorité, ou dans lesquels la majorité se forme en fonction de la question abordée, il peut s'avérer difficile de traiter un grand nombre d'amendements. Différentes techniques ont été mises au point afin de traiter ce problème. Les parlements peuvent par exemple n'accorder qu'à un groupe politique, une commission parlementaire ou un nombre donné de députés la possibilité de proposer des amendements lors des interventions devant l'assemblée.

Le Parlement européen donne un exemple particulièrement intéressant de technique pour traiter de gros volumes d'amendements. Au départ, son règlement autorisait chaque député européen à soumettre un nombre illimité de propositions d'amendements lors de ses interventions en plénière. Cependant, compte tenu des responsabilités accrues qui lui ont été conférées sur le plan législatif, de son développement et de son important pluralisme politique (plusieurs grands groupes politiques rassemblant plusieurs dizaines de partis nationaux), le Parlement a vu croître inexorablement le nombre d'amendements déposés pour chaque acte législatif (ainsi que pour d'autres questions).

Au fil des ans, le Parlement européen a introduit les mesures suivantes:

- mettre en place un système de vote électronique, permettant aux députés de voter en appuyant sur une touche. Ce système est utilisé dans de nombreux parlements, mais ce n'est toujours pas le cas à la Chambre des communes britannique,

ni au Congrès américain, où les députés doivent passer par plusieurs portes pour voter (un processus qui peut prendre plus de 20 minutes);

- limiter le droit de déposer des amendements en plénière à la commission compétente, à un groupe politique ou à un groupe comprenant au moins 40 députés (en échange, les députés peuvent déposer des amendements au stade de la commission, même s'ils ne sont pas membres de la commission en question);
- permettre aux groupes politiques, ou à 40 députés, de déposer conjointement une nouvelle proposition de résolution complète, au lieu d'une série d'amendements au texte original;
- autoriser le vote collectif sur une série d'amendements. Lorsqu'une commission parlementaire propose des amendements à une proposition législative, ceux-ci sont traités comme un seul ensemble, à moins qu'un groupe politique ou 40 députés ne demande un vote séparé sur un ou plusieurs de ces amendements. De même, lorsqu'il y a d'autres séries d'amendements mutuellement liés, ils peuvent être soumis à un vote collectif;
- permettre au Président de soumettre en premier au vote le texte original ou un amendement particulier, s'il y a des raisons de penser qu'il existe une majorité pour cette position;
- permettre de proposer des amendements de compromis après l'expiration du délai habituel fixé pour le dépôt des amendements, lorsque le



compromis en question remplace deux amendements existants ou plus;

- voter une seule fois pour des amendements identiques;
- en cas d'amendements nombreux, demander à la commission parlementaire compétente de voter une première fois, en guise de «filtre». Tout amendement recevant moins d'un dixième des votes ne sera pas soumis au vote en plénière;
- permettre au Président de retirer exceptionnellement certains amendements s'il estime que ceux-ci ont été déposés de manière facétieuse ou simplement pour interrompre les travaux de l'Assemblée (par exemple des douzaines d'amendements presque identiques).

Ces règles seront plus ou moins nécessaires d'un parlement à l'autre et dépendront notamment des traditions, de la dimension du parlement et de sa culture politique (axée sur le consensus, ou plutôt sur le conflit). Certains parlements peuvent même avoir besoin de se doter de règles rarement, voire jamais appliquées, mais qui existent uniquement à titre de précaution.

Dans ce vaste domaine, il peut être utile d'étudier certains exemples de règles adoptées dans divers parlements sous plusieurs rubriques spécifiques.

En ce qui concerne le droit accordé (le cas échéant) aux députés de soumettre eux-mêmes des propositions législatives

La Chambre des communes britannique dispose que:

*23.–(1.) Les mardis et mercredis, ainsi que les lundis et jeudis (si elles sont introduites par un ministre de la Couronne), les notifications de demandes d'autorisation de dépôt de propositions législatives et de nomination de comités de sélection peuvent être examinées au début de l'examen des affaires d'intérêt public. Le Président, après avoir autorisé, s'il l'estime approprié, le député ayant déposé la motion ainsi qu'un député opposé à cette motion à donner une brève explication, met la question aux voix ou propose que le débat soit ajourné.*

*(2.) En ce qui concerne les motions émanant de députés et visant à obtenir l'autorisation de déposer une proposition législative aux termes du présent règlement:*

*(a) le député en personne, ou un autre député agissant en son nom, notifie le Bureau des projets de loi d'intérêt public; une seule notification par député et par jour est acceptée;*

*(b) aucune notification ne peut être envoyée pour les jours où un avis de motion a déjà été inscrit aux termes du présent règlement;*

*(c) aucune notification ne peut être envoyée pour les jours précédant le cinquième jour de séance ou suivant le quinzième jour de séance suivant le jour où il y a eu notification;*

*(d) une seule notification par jour et par député est autorisée pour une période de quinze jours de séance.*

*(3.) Aucune notification ne peut être envoyée, aux termes du présent règlement, pour les jours où le Chancelier de l'Échiquier a déclaré son intention*



d'ouvrir son budget; mais -

(i) les notifications qu'il est proposé d'envoyer pour ces journées, ainsi que

(ii) les notifications envoyées pour les jours visés par la déclaration d'intention sont réputées avoir été envoyées pour le premier lundi de séance de la Chambre après l'ouverture du budget et peuvent être traitées ce jour-là comme s'il s'agissait d'un mardi ou d'un mercredi.

### **Règlement du Congrès des députés espagnol, section 126**

(1.) Les propositions législatives émanant des députés du Congrès peuvent être adoptées à l'initiative

(1) d'un député, avec la signature de quatorze autres députés de l'assemblée;

(2) d'un groupe parlementaire, avec uniquement la signature de son porte-parole;

(2.) Une fois cette initiative exercée, le Bureau de la Chambre ordonne la publication de la proposition législative ainsi que sa notification au gouvernement, afin que celui-ci puisse indiquer s'il estime opportun de l'examiner et s'il approuve ou rejette un examen plus approfondi qui entraînerait une augmentation des crédits budgétisés ou une diminution des recettes budgétisées.

(3.) Si trente jours s'écoulent sans que le gouvernement n'ait expressément refusé de donner son accord pour que la proposition soit examinée, cette dernière peut être ajoutée à l'ordre du jour de la séance plénière pour y être examinée.

(4.) Le cas échéant, la position du gouvernement est lue avant l'ouverture du débat. Le débat est tenu, conformément aux règles relatives aux débats, sur



Jerzy Buzek, Président du Parlement européen © PE

le texte entier de la proposition.

(5.) Le Président demande ensuite au Congrès s'il souhaite ou non prendre la proposition en considération. Si la réponse est positive, le Bureau de la Chambre décidera de renvoyer la proposition vers la commission compétente et déclarera ouverte la période consacrée au dépôt d'amendements, mais, sauf dans les cas visés à la section 125, les amendements portant sur la proposition entière recommandant le renvoi de cette dernière ne sont pas recevables. La proposition est traitée conformément à la procédure prévue pour les projets de loi du gouvernement et présentée à la Chambre entière par l'un de ses auteurs ou par un membre du groupe exerçant son droit d'initiative.

S'agissant du droit de déposer des amendements aux projets de loi du gouvernement:

### **Règlement du Congrès des députés espagnol, section 110**

(1.) Lorsqu'un projet de loi est publié, les députés



La Diète japonaise

et les groupes parlementaires se voient accorder une période de quinze jours au cours de laquelle ils peuvent proposer des amendements s'y rapportant, par écrit, et en les adressant au Bureau de la commission. (...).

(2.) Les amendements peuvent porter sur la totalité du texte du projet de loi, ou uniquement sur certaines sections.

(3.) Les amendements portant sur le texte entier sont ceux qui contestent la ponctualité, les principes ou l'esprit du projet de loi et qui réclament son renvoi au gouvernement, ou qui proposent un autre texte complet. Seuls les groupes parlementaires peuvent déposer de tels amendements.

(4.) Les amendements portant sur des sections spécifiques peuvent proposer une suppression, une modification ou un ajout. Dans les deux derniers cas, ils doivent inclure le texte spécifique proposé. (...)

### Section 111

(1.) L'examen d'amendements à une proposition législative entraînant une augmentation des crédits

budgetisés ou une réduction des recettes budgétisées nécessite l'autorisation du gouvernement.

### Section 117

Dans les quarante-huit heures suivant la conclusion du rapport [de la commission parlementaire vers laquelle le projet de loi a été renvoyé], les groupes parlementaires signalent par écrit au Président toutes les opinions divergentes et les amendements qu'ils défendent et qu'ils ont soumis au vote en commission, mais qu'ils n'ont pas inclus dans le rapport, s'ils comptent les défendre de nouveau dans l'hémicycle.

### Règlement de la Diète japonaise, article 57.

(57.) Toute proposition d'amendement devant être adoptée en plénière doit obtenir le soutien d'au moins vingt députés à la Chambre des représentants et d'au moins dix députés à la Chambre des conseillers. Cependant, toute proposition d'amendement d'une proposition législative entraînant une augmentation du budget ou nécessitant des mesures budgétaires doit obtenir le soutien d'au moins cinquante députés à la Chambre des représentants et d'au moins vingt députés à la Chambre des conseillers.

S'agissant du droit du président à sélectionner les amendements à mettre aux voix:

La Chambre des communes britannique confère un pouvoir discrétionnaire absolu à son Président:

32.–(1.) En ce qui concerne toute motion ou proposition législative examinée ou tout amendement déposé par la Chambre des Lords à l'égard d'une

*proposition législative, le Président de la Chambre des communes est habilité à sélectionner les amendements, les nouvelles clauses ou les nouveaux programmes à proposer.*

*(2.) En plénière, le président de la commission des finances et le vice-président sont tous deux compétents pour sélectionner les amendements, les nouveaux articles ou les nouveaux programmes à proposer.*

*(3.) Le Président de la Chambre, ou, en plénière, le président de la commission des finances ou le vice-président peut, s'il l'estime opportun, demander au député ayant notifié un amendement, un nouvel article ou un nouveau programme de motiver sa décision, afin de l'aider à se forger une opinion.*

*(4.) Aux fins du présent article, les motions d'instructions destinées aux commissions pour les propositions législatives, les motions visant à engager et à réengager les propositions et les motions relatives aux procédures portant sur les propositions législatives sont traitées comme des amendements au sens du paragraphe 1 du présent article.*

*(5.) Les pouvoirs octroyés au Président de la Chambre par le présent article ne sont pas exercés par le vice-président, sauf pendant l'examen du budget.*

Le Congrès espagnol accorde à son Président un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne l'ordre et le regroupement des amendements:

*Règlement du Congrès des députés espagnol, section 118, paragraphes 2 et 3*

*(2.) Après consultation du Bureau et du Conseil des porte-paroles, le Président peut:*

*i) répartir les débats et les votes par section ou par*

*sujet, par groupes de sections ou d'amendements, lorsque cela est jugé pertinent compte tenu de la complexité du texte, de l'homogénéité ou des liens existant entre les amendements ou par souci de clarté, compte tenu du contraste politique entre les différentes positions;*

*ii) fixer à l'avance le délai maximal imparti pour débattre d'une proposition législative, en répartissant le temps de parole de manière adéquate entre les différents orateurs et en procédant, une fois le délai écoulé, aux éventuels votes restant à effectuer.*

*(3.) Lors des débats, le Président peut accepter des amendements visant à corriger des erreurs ou inexactitudes techniques, terminologiques ou grammaticales. Les amendements de compromis entre ceux déjà déposés et le texte du rapport ne sont admis pour examen que si aucun groupe parlementaire ne s'y oppose; cette admission suppose le retrait des amendements sur lesquels porte le compromis.*

La Chambre des représentants chypriote prévoit que tous les amendements doivent être traités un par un, avec très peu de pouvoir discrétionnaire accordé au Président:

**Article 53.** *Après lecture du rapport, il s'ensuit en principe un débat sur la proposition législative ou la proposition législative émanant d'un député; celle-ci est ensuite lue, débattue et soumise au vote, article par article et dans sa globalité.*

**Article 54.** *Tout amendement proposé par un député est déposé auprès du Président, si possible avant le début du débat article par article sur la proposition législative ou proposition législative*

*émanant d'un député et, avec la permission du Président, pendant ce débat.*

**Article 55.** *Tous les amendements sont transmis par écrit au Bureau du Président et distribués à tous les représentants. Les propositions orales d'amendements ne sont possibles qu'avec l'autorisation du Président.*

**Article 56.** *Les amendements sont débattus et soumis au vote avant le vote relatif au thème principal du débat, tandis que les sous-amendements sont débattus et soumis au vote avant les amendements. L'ordre dans lequel les amendements doivent être soumis au vote est proposé par le Président; en cas d'objection, la décision appartient à la Chambre.*

En ce qui concerne les procédures des assemblées, les règlements prévoient généralement des rappels à l'ordre et des motions de procédure. Il s'agit là de deux concepts bien différents:

- les rappels à l'ordre permettent à n'importe quel député d'attirer l'attention du Président sur une infraction au règlement ou, au moins, de mettre en doute l'application correcte du règlement dans une situation donnée;
- les motions de procédure désignent le droit de demander la clôture d'un débat (afin de passer au point suivant), un renvoi en commission, le passage au vote, le report d'un débat ou d'un vote, etc.

Les rappels à l'ordre et les motions de procédure sont toutes des mesures interruptives: elles permettent aux

députés d'intervenir pour soumettre ces propositions en plein milieu d'un débat ou même d'un vote. L'utilisation abusive des motions interruptives peut nuire au bon fonctionnement de l'assemblée. Elles constituent néanmoins des garanties essentielles pour les avis minoritaires. Les règlements ne permettent en général au Président de les ignorer qu'en cas d'urgence et lorsqu'il apparaît clairement que des motions interruptives successives sont déposées dans le but exprès de perturber les travaux de l'assemblée.

À cet égard, il est instructif d'examiner l'article 20, paragraphe 1, du règlement du Parlement européen, qui dispose que:

*Le Président dirige, dans les conditions prévues au présent règlement, l'ensemble des activités du Parlement et de ses organes, et dispose de tous les pouvoirs pour présider aux délibérations du Parlement et pour en assurer le bon déroulement.*

*Interprétation: Cette disposition peut s'interpréter comme signifiant que les pouvoirs octroyés par cette disposition comprennent celui de mettre fin à un recours excessif à des motions telles que des rappels au règlement, des motions de procédure, des explications de vote et des demandes de vote séparé, de vote par division ou de vote par appel nominal, dès lors que le Président est convaincu qu'elles ont manifestement pour but et auront pour effet d'entraver gravement et de manière prolongée les procédures de l'Assemblée ou l'exercice des droits d'autres députés.*

En plus des actes législatifs, de nombreux parlements sont habilités à adopter des résolutions

générales en matière politique ou sur des questions spécifiques. Si ces questions ne sont pas réglementées par la constitution, le règlement indique alors généralement qui est habilité à déposer une proposition de résolution (un député en son nom propre, un groupe politique ou un nombre donné de députés), s'il convient de les ajouter à l'ordre du jour et de quelle manière (à la discrétion du président, par décision de l'assemblée ou sur proposition du président ou de la conférence/du groupe du président), ou si le fait d'être signé par un nombre minimum spécifique de députés en fait un droit automatique.

**Règlement du Congrès des députés espagnol, Section 193**

*Les groupes parlementaires peuvent déposer des motions demandant que le Congrès adopte des résolutions de nature non législative.*

**Section 194**

*(1.) Ces motions sont déposées par écrit auprès du Bureau du Congrès, qui décide de leur recevabilité, les fait publier, le cas échéant, et détermine s'il convient de les soumettre à l'examen de la plénière ou de la commission compétente, en fonction de l'intention exprimée par le groupe ayant fait la proposition et de l'importance de la question.*

*(2.) Une fois qu'une motion a été publiée, les groupes parlementaires peuvent déposer des amendements jusqu'à six heures avant l'ouverture de la séance au cours de laquelle ils doivent être discutés.*

*(3.) S'agissant de l'ajout de motions à l'ordre du jour de la séance plénière, les dispositions de la section 182.2 du présent règlement, relatives aux interpellations, s'appliquent.*



Le Congrès des députés espagnol

**Section 182.2**

*S'agissant de l'ajout des interpellations à l'ordre du jour, la priorité est accordée à celles qui ont été introduites par des députés de groupes parlementaires ou par des groupes parlementaires et qui, pendant la session visée, n'ont pas fait entièrement usage du quota représentant une interpellation par dizaine de députés, ou une partie d'entre eux, appartenant à un groupe. Outre ce critère, l'ordre dans lequel les interpellations ont été déposées doit aussi être pris en considération. Aucun ordre du jour ne peut contenir plus d'une interpellation par groupe parlementaire.*

**Conciliation**

De nombreux parlements sont bicaméraux, c'est-à-dire qu'ils se composent de deux chambres qui doivent parfois se mettre d'accord sur un même texte avant que celui-ci ne soit converti en loi. Dans ces cas, il existe souvent un comité ou une conférence formelle de conciliation, bien que les négo-

ciations informelles puissent également jouer un rôle, comme l'atteste la pratique.

Un certain nombre de modèles sont utilisés pour sélectionner la délégation d'une assemblée au comité de conciliation. Dans la République fédérale allemande, le *Vermittlungsausschuss* se compose de 16 députés du Bundesrat (un par Länder) ainsi que d'un nombre équivalent de députés anciens du Bundestag, qui dirigent toutes les négociations de cet organe et deviennent donc particulièrement rompus à l'exercice de la négociation et du compromis. En revanche, au Congrès américain, les délégations de la Chambre et du Sénat envoyées au «Comité de conférence» sont à chaque fois composées de nouveaux députés qui sont concernés par l'affaire examinée et qui ont soutenu la position de leur assemblée respective.

Le Parlement européen a choisi une solution à mi-chemin entre ces deux modèles. Il prévoit que trois des membres de la délégation de conciliation sont



Le Congrès américain

des membres permanents choisis, parmi les vice-présidents du Parlement (qui sont des experts en matière de processus, de procédures et de jurisprudence), tandis que les autres membres sont principalement choisis parmi les membres de la commission parlementaire qui s'est occupée de la question (qui sont donc experts en la matière). Est généralement inclus le président de la commission parlementaire compétente, ainsi que le député qui a joué le rôle de rapporteur pour cette affaire. La composition globale de la délégation doit refléter l'équilibre politique et la composition du Parlement tout entier et de ses groupes politiques.

On pourrait admettre que ces questions ne soient pas traitées dans le règlement, mais plutôt en se basant sur les pratiques courantes et les usages. Néanmoins, leur inclusion par écrit dans le règlement favorise la sécurité juridique et la transparence vis-à-vis des citoyens.

### **Procédures simplifiées**

De nombreux parlements utilisent des procédures simplifiées pour examiner les actes législatifs techniques ou non controversés.

L'une des méthodes employées pour déterminer si un acte législatif est sujet ou non à controverse se passe au stade de l'examen en commission. Si la proposition est approuvée par consensus (ou par une très forte majorité) en commission, elle peut bénéficier d'une procédure accélérée en plénière.

Au parlement italien, les actes législatifs sont définitivement adoptés en commission s'ils obtiennent une majorité suffisante. Au Parlement européen, les textes adoptés avec moins d'un dixième des membres de la commission ayant voté contre sont traités en plénière sans débat et sans amendements, à moins qu'une demande spéciale de débat, de vote ou de débat et de vote ne soit introduite par les groupes et les députés en leur nom propre, pour autant que ceux-ci représentent au moins d'un dixième du nombre total de députés.

On utilise notamment des procédures simplifiées lorsqu'il s'agit de codifier la législation existante, lorsqu'une loi a été modifiée à de nombreuses reprises et qu'il est souhaitable, dans un souci de clarté, d'en publier une version consolidée ou codifiée. Si cette codification ne suppose aucune modification quant au fond de la législation en question, le Parlement est en droit d'utiliser une procédure simplifiée.

La procédure simplifiée de l'Assemblée nationale française est la suivante:

## CHAPITRE V

### Procédure d'examen simplifiée

#### Article 103

(1.) La Conférence des présidents peut décider, à la demande du Président de l'Assemblée, du Gouvernement, du président de la commission saisie au fond ou du président d'un groupe, qu'un projet ou une proposition de loi soit examiné selon la procédure d'examen simplifiée.

(...)

(3.) La procédure d'examen simplifiée est adoptée si la Conférence des présidents ne soulève aucune objection.

#### Article 104

(1.) La décision de la Conférence des présidents d'engager la procédure d'examen simplifiée est affichée et notifiée au Gouvernement.

(...)

(3.) Au plus tard la veille de la discussion à 17 heures, le Gouvernement, le président de la commission saisie au fond ou le président d'un groupe peuvent faire opposition à la procédure d'examen simplifiée.

(...)

(5.) En cas d'opposition, le texte est examiné conformément aux dispositions du chapitre IV du présent titre.

(...)

#### Article 106

(1.) Le rapporteur de la commission compétente lance l'examen du texte soumis à la procédure d'examen simplifiée, en prenant la parole pendant 10 minutes maximum, suivi des rapporteurs des éventuelles commissions dont on aurait demandé l'avis, qui s'expriment chacun pendant cinq minutes maximum. Un débat général s'ensuit alors, pendant lequel un représentant de chaque groupe peut prendre la parole pendant cinq minutes maximum.

(2.) Lorsqu'un texte soumis à la procédure d'examen simplifiée ne fait l'objet d'aucun amendement, le Président met directement aux voix l'ensemble du texte après le débat général.

(3.) Lorsqu'un texte soumis à la procédure d'examen simplifiée fait l'objet d'amendements, le Président appelle uniquement les articles auxquels ces amen-



dements se rapportent. Sur chaque amendement, outre le Gouvernement, peuvent seuls intervenir l'un des auteurs, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et un orateur contre. Il ne peut être fait application de l'article 95, alinéa 2. (4.) Sous réserve des dispositions de l'article 44, alinéa 3, de la Constitution, le Président ne met aux voix que les amendements, les articles auxquels ils se rapportent et l'ensemble du texte.

Le règlement du Parlement européen dispose que:

**Article 46: Procédure simplifiée (en commission)**

(1.) À l'issue d'un premier débat sur une proposition d'acte législatif, le président peut proposer que cette proposition d'acte législatif soit approuvée sans amendement. Sauf opposition d'au moins un dixième des membres de la commission, le président de la commission présente au Parlement un rapport portant approbation de la proposition. L'article 138, paragraphe 1, deuxième alinéa, et paragraphes 2 et 4, s'applique.

(2.) Le président peut, à titre de solution de remplacement, proposer que lui-même ou le rapporteur rédige une série d'amendements reflétant les débats de la commission. Si la commission approuve cette proposition, ces amendements sont adressés aux membres de la commission. Si, dans un délai qui ne peut être inférieur à 21 jours à compter de la transmission, un dixième au moins des membres de la commission n'ont pas formulé d'objection, le rapport est réputé adopté par celle-ci. Dans ce cas, le projet de résolution législative et les amendements sont soumis à l'approbation du Parlement sans débat, conformément à l'article 138, paragraphe 1, deu-

xième alinéa, et paragraphes 2 et 4.

(3.) Si un dixième au moins des membres de la commission s'y opposent, les amendements sont mis aux voix lors de la réunion suivante de la commission.

(4.) Le paragraphe 1, première et deuxième phrases, le paragraphe 2, première, deuxième et troisième phrases, et le paragraphe 3 s'appliquent mutatis mutandis aux avis des commissions, au sens de l'article 49.

**Article 138: Procédure en plénière sans amendement ni débat**

(1.) Toute proposition d'acte législatif (première lecture) ainsi que toute proposition de résolution non législative adoptées en commission alors que moins d'un dixième de ses membres a voté contre le texte, sont inscrites au projet d'ordre du jour du Parlement pour adoption sans amendement.

Ce point fait alors l'objet d'un vote unique, à moins que, avant que le projet définitif d'ordre du jour ne soit établi, des groupes politiques ou des députés à titre individuel représentant ensemble un dixième des membres du Parlement aient demandé par écrit l'autorisation de déposer des amendements, auquel cas le Président fixe le délai de dépôt.

(2.) Les points inscrits au projet définitif d'ordre du jour en vue d'un vote sans amendement ne font pas non plus l'objet d'un débat, sauf si le Parlement en décide autrement, lors de l'adoption de l'ordre du jour au début de la période de session, sur proposition de la Conférence des présidents ou à la demande d'un groupe politique ou de quarante députés au moins.

(3.) Au moment où elle établit le projet définitif d'ordre du jour de la période de session, la Conférence des présidents peut proposer que d'autres points soient



*inscrits sans amendement ou sans débat. Lors de l'adoption de l'ordre du jour, le Parlement ne peut retenir de telles propositions si un groupe politique ou quarante députés au moins ont manifesté leur opposition par écrit une heure au moins avant l'ouverture de la période de session.*

*(4.) Lorsqu'un point est examiné sans débat, le rapporteur ou le président de la commission compétente peut faire une déclaration d'une durée maximale de deux minutes immédiatement avant le vote.*

#### **Article 139: Brève présentation**

*À la demande du rapporteur ou sur proposition de la Conférence des présidents, le Parlement peut également décider qu'un point qui ne nécessite pas un débat à part entière sera abordé au moyen d'une brève présentation du rapporteur en plénière. Dans ce cas, la Commission a la possibilité de donner une réponse, qui sera suivie par un débat d'une durée maximale de dix minutes, au cours duquel le Président peut donner la parole à des députés qui la demandent, pour un maximum d'une minute.*

La Diète japonaise permet simplement à la décision de la commission de rester valide tant que personne ne la conteste:

#### **Règlement de la Diète japonaise, article 56.**

*(..) Les mesures que la Commission a jugé inutile de traiter en plénière ne sont pas soumises à l'assemblée. Cependant, elles devront être traitées en plénière si au moins vingt députés de la Diète l'exigent dans un délai de sept jours, sans tenir compte des périodes de vacance, à compter du jour où la Commission a rendu la décision en question.*

*Si aucune demande de ce type n'est introduite conformément aux dispositions du paragraphe précédent, la mesure est abandonnée.*

*Les dispositions des deux paragraphes précédents ne s'appliquent pas aux mesures renvoyées par l'autre chambre.*

#### **Examen/Heure des questions/Budget**

Lorsque la constitution d'un pays permet au parlement d'influencer et de modifier en profondeur le budget annuel, les règles et pratiques relatives aux amendements sont similaires à celles décrites ci-dessus pour la législation.

Il arrive souvent que le pouvoir législatif délègue ses compétences d'exécution au pouvoir exécutif. Cela permet au gouvernement/au pouvoir exécutif d'adopter de son propre chef des dispositions détaillées. Néanmoins, les parlements ont toujours tenu à garder au moins un œil sur ce droit dérivé.

À la Chambre des communes, les décrets-lois «restent sur la table» pendant quelques jours, afin de permettre aux députés de soumettre une objection ou de signaler un problème au gouvernement. Au sein de l'Union européenne, les modalités d'exécution de la Commission considérées comme des instruments presque législatifs peuvent être bloquées par le Parlement européen si une majorité de ses députés le souhaite.

Tous les parlements nationaux ne disposent pas d'un tel système. L'Assemblée nationale française

n'exerce aucun droit de regard ou de blocage sur les règlements édictés par le gouvernement. En Allemagne, les modalités d'exécution nécessitent souvent l'accord de la chambre haute (le Bundesrat), tandis que le Bundestag n'examine généralement pas directement ce genre de dispositions.

Aux termes de l'article 189, paragraphe 1, du règlement de l'Assemblée portugaise:

*Tout groupe de dix députés est en droit de déposer une motion visant à pouvoir examiner des modalités d'exécution dans le but d'obtenir leur abrogation ou leur modification. Ces motions sont introduites par écrit auprès du Bureau dans les trente jours suivant la publication de la modalité d'exécution en question, sans compter les périodes pendant lesquelles les procédures de l'Assemblée de la République sont ajournées.*



L'Assemblée portugaise

## Heure des questions

Les parlements prévoient généralement des dispositions permettant aux membres du gouvernement ou du pouvoir exécutif de répondre aux questions parlementaires. Cela peut se faire par procédure écrite, auquel cas la réponse écrite doit être publiée dans un délai donné (par exemple trois mois). Toutefois, en règle générale, les parlements prévoient aussi une heure des questions publique, dans l'hémicycle, une tradition tirant ses origines dans le système parlementaire britannique, mais qui se retrouve rarement dans les congrès des systèmes présidentiels.

Tous les députés ont le droit de soumettre des questions, mais la plupart des parlements laissent au président la liberté de choisir l'ordre dans lequel elles seront traitées – en donnant par exemple la priorité aux chefs de partis, au début de l'heure des questions.

La question initiale est généralement soumise par écrit quelques jours à l'avance, ce qui permet au ministre/au membre du pouvoir exécutif de se familiariser avec son sujet. Toutefois, dans la plupart des parlements, l'heure des questions permet à l'auteur initial de poser immédiatement une question rebondissant sur la réponse, et même éventuellement aux autres députés de poser d'autres questions. C'est là l'occasion de prendre les ministres de court ou de leur faire une demande inattendue. Il va sans dire que les questions nécessitant des recherches approfondies ne sont pas adaptées à ces occasions, mais les questions incisives sur le plan politique peuvent animer les procédures.

L'heure des questions n'est pas toujours aussi spectaculaire et ne renferme pas toujours les mêmes estocades que la séance des questions au Premier ministre (PMQ) à la Chambre des communes. Interroger un ministre départemental sur les détails d'un domaine politique donné est moins spectaculaire, mais cela n'en reste pas moins une composante importante du contrôle parlementaire.

Les règlements limitent habituellement le temps de parole accordé à un député lorsqu'il pose une question supplémentaire – il s'agit en général d'une minute, voire une minute et demie, afin de veiller à ce que les questions soient concises et ciblées et d'éviter que l'heure des questions ne se transforme en un nouveau débat. Il est primordial que le président applique strictement cette règle.

Comme exemple de règles relatives à l'heure des questions, examinons à présent le règlement de la Chambre des représentants australienne, qui organise une heure des questions chaque jour à 14 heures, suspendant alors tous ses autres travaux:

**Article 98 du règlement de la Chambre des représentants australienne – Questions aux ministres**

(a) Les députés peuvent poser des questions par écrit aux ministres (mais pas aux secrétaires parlementaires); ces questions sont incluses au feuillet des avis pour recevoir une réponse écrite.

(b) Pendant l'heure des questions, les députés peuvent poser oralement des questions aux ministres (mais pas aux secrétaires parlementaires), sans préavis et en vue d'obtenir une réponse immédiate.

(c) Les ministres ne peuvent être interrogés que sur

les questions suivantes, pour lesquelles ils sont responsables ou auxquelles ils sont officiellement liés:

(i) affaires publiques;

(ii) administration; ou

(iii) procédures en cours à la Chambre.

(d) Il est interdit aux interrogateurs de demander aux ministres:

(i) d'exprimer un avis, notamment sur le plan juridique; ou

(ii) d'annoncer une politique gouvernementale; l'interrogateur peut néanmoins demander une explication sur la politique en question et son application. Il peut aussi demander au Premier ministre si la déclaration effectuée par un ministre devant la Chambre représente une politique gouvernementale.

**Article 100 – Règles relatives aux questions**

Les règles générales suivantes s'appliquent à l'ensemble des questions.

(a) Les questions ne peuvent être débattues.

(b) Une question ayant reçu une réponse complète ne peut pas être posée à nouveau.

(c) Pour les questions relatives aux personnes:

(i) les questions ne doivent pas refléter ni se montrer critiques envers la personnalité ou la conduite d'un député, d'un sénateur, de la Reine, du Gouverneur général, d'un Gouverneur d'État ou d'un membre du pouvoir judiciaire: la conduite de ces personnes ne peut être contestée qu'au moyen d'une motion sur le fond; en outre,

(ii) les questions contenant des critiques sur la personnalité ou la conduite d'autres personnes doivent être soumises par écrit.

(d) Les questions ne peuvent pas contenir:

(i) des citations de faits ou de noms de personnes, à

*moins qu'elles puissent être authentifiées et qu'elles soient nécessaires pour rendre la question intelligible;*

*(ii) d'arguments;*

*(iii) d'interférences;*

*(iv) d'accusations;*

*(v) d'insultes;*

*(vi) d'expressions ironiques; ou*

*(vii) d'hypothèses.*

*(e) Les questions ne peuvent pas faire référence aux débats de la session en cours, ni aux procédures des commissions non notifiées à la Chambre.*

#### **Article 101 – Pouvoir discrétionnaire du Président en ce qui concerne les questions**

*Le Président peut:*

*(a) demander à un député de formuler dans une autre langue la question qu'il pose pendant l'heure des questions, si la langue initiale est inappropriée ou non conforme aux dispositions du règlement;*

*(b) accepter des questions supplémentaires afin de clarifier une réponse donnée à une question posée pendant l'heure des questions; et, enfin,*

*(c) modifier la langue d'une question écrite si la langue initiale est inappropriée ou non conforme aux dispositions du règlement.*

En plus de l'heure des questions organisée dans l'hémicycle, de nombreux parlements permettent à leurs députés de soumettre des questions écrites, auxquelles le pouvoir exécutif répond ensuite par écrit. Les règlements spécifient généralement un délai de réponse (si la constitution nationale ne le précise pas déjà) ainsi que certaines lignes directrices internes, relatives notamment à la longueur

de la question, à sa nature interrogative (les questions ne peuvent pas être des déclarations), etc.

L'article 105 du règlement de la Chambre des représentants australienne dispose que:

*(a) Lorsqu'un ministre fait parvenir une réponse écrite à une question, celle-ci doit être remise au délégué. Celui-ci en fournit une copie au député qui a posé la question; la question et la réponse sont publiées dans le Hansard.*

*(b) Si aucune réponse n'est reçue dans les 60 jours suivant la première apparition d'une question dans le feuillet des avis, le député qui a posé la question peut, à la fin de l'heure des questions, demander au Président d'écrire au ministre concerné afin de lui demander les raisons du retard de sa réponse.*

En revanche, la Diète japonaise autorise quant à elle uniquement les questions écrites adressées au gouvernement et n'organise pas d'heure des questions dans son hémicycle. Son règlement dispose que:

**Article 74.** *Lorsqu'un député d'une chambre souhaite poser une question au Cabinet, il doit obtenir l'accord du président de la chambre en question. La question doit être soumise au président sous la forme d'une déclaration concise et écrite. Lorsqu'un député soulève une objection relative à l'une de ses questions que le président n'a pas approuvées, ce dernier doit soumettre l'affaire au vote de la chambre, et ce sans débat préalable. Lorsque la demande émane d'un député, le président inscrit dans le procès-verbal de l'assemblée une citation*

de la question qu'il n'a pas approuvée, ou que la chambre n'a pas approuvée.

**Article 75.** Le président de la chambre transmet au Cabinet les questions qu'il a approuvées ou que la chambre a approuvées. Le Cabinet doit y répondre dans les sept jours suivant la réception du texte concis. S'il s'avère impossible de répondre dans les délais prescrits, le Cabinet est tenu d'en indiquer clairement la raison, de même que le délai dans lequel une réponse pourra être apportée.



Les règles de l'Assemblée nationale française sont les suivantes:

**Article 139**

(1.) Les députés peuvent poser des questions écrites à un ministre. Les questions qui portent sur la politique générale du Gouvernement sont posées au Premier ministre.

(2.) Les questions écrites doivent être sommairement rédigées et se limiter aux éléments strictement indispensables à la compréhension de la question. Elles ne doivent contenir aucune imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés.

(3.) Tout député qui désire poser une question écrite

en remet le texte au Président de l'Assemblée qui le notifie au Gouvernement.

(4.) Les questions écrites sont publiées, durant les sessions et hors session, au Journal officiel.

(5.) Les réponses des ministres doivent être publiées dans le mois suivant la publication des questions. Ce délai ne comporte aucune interruption.

(6.) Dans ce délai, les ministres ont toutefois la faculté, soit de déclarer par écrit que l'intérêt public ne leur permet pas de répondre, soit, à titre exceptionnel, de demander, pour rassembler les éléments de leur réponse, un délai supplémentaire qui ne peut excéder un mois.

# Groupes politiques



Le Conseil national de la République slovaque

## Groupes parlementaires

Dans leurs règlements, les parlements prévoient de vastes dispositions afin de permettre à leurs députés de former des groupes politiques. Ceux-ci correspondent généralement aux partis politiques hors cadre parlementaire au sein desquels les députés ont été élus.

Au sein des parlements, les chefs ou porte-paroles de groupes occupent généralement une place prépondérante dans les débats, en s'exprimant au nom de leurs membres et en contestant les opinions des autres groupes. Ces personnes sont essentielles à un pluralisme politique visible. Même les parlements qui n'ont pris aucune disposition formelle au sujet des groupes, comme la Chambre des communes britannique, permettent dans les faits aux porte-paroles des partis politiques de prendre la parole afin d'équilibrer les débats.

En règle générale, les parlements fournissent aussi aux groupes politiques diverses ressources: du personnel, des locaux et un budget réservé à leurs propres activités et publications. Ces sommes sont généralement limitées et sont destinées à l'activité parlementaire, éventuellement au sens large du terme (par exemple pour effectuer des recherches, organiser des conférences et des séminaires, publier des informations sur le groupe et ses activités parlementaires), mais ne sont pas utilisées pour financer les partis politiques.

Lorsqu'un parlement décide d'inclure dans son règlement des dispositions relatives aux groupes, il doit tenir compte d'un certain nombre d'éléments:

- les groupes et les privilèges procéduraux. Il s'agit généralement:
  - du droit à proposer des amendements et des propositions de résolutions;
  - du droit à inclure des points à l'ordre du jour du parlement;
  - éventuellement, d'une part proportionnelle des postes clés au parlement, comme les places au sein des commissions parlementaires et autres organes, les postes de présidents de commissions, ou encore un rôle dans les organes de gestion du parlement;
- la question relative à la taille minimale requise pour former un groupe politique. Compte tenu des privilèges accordés aux groupes, un certain niveau de représentativité est nécessaire. La manière dont ce point est géré varie sensiblement d'un pays à l'autre (voir l'annexe 1).

- les groupes et les ressources:
- le droit de posséder sa propre équipe de conseillers;
- le droit de recruter cette équipe de manière indépendante;
- le droit de posséder son propre budget, par exemple pour financer les publications et le travail de presse.

Voici quelques exemples de règles relatives aux groupes ou à leurs équivalents:

### **Règlement de l'Assemblée nationale française** **CHAPITRE V**

#### **Groupes**

(1.) Les députés peuvent se grouper par affinités politiques; aucun groupe ne peut comprendre moins de vingt membres, non compris les députés apparentés dans les conditions prévues à l'alinéa 4 ci-dessous.

(2.) Les groupes se constituent en remettant à la Présidence une déclaration politique signée de leurs membres, accompagnée de la liste de ces membres et des députés apparentés et du nom du président du groupe. Ces documents sont publiés au Journal officiel.

(3.) Un député ne peut faire partie que d'un seul groupe.

(4.) Les députés qui n'appartiennent à aucun groupe peuvent s'apparenter à un groupe de leur choix, avec l'agrément du bureau de ce groupe. Ils comptent pour le calcul des sièges accordés aux groupes dans les commissions par les articles 33 et 37.

#### **Article 20**

Les groupes constitués conformément à l'article 19

*peuvent assurer leur service intérieur par un secrétariat administratif dont ils règlent eux-mêmes le recrutement et le mode de rétribution; le statut, les conditions d'installation matérielle de ces secrétariats et les droits d'accès et de circulation de leur personnel dans le Palais de l'Assemblée sont fixés par le Bureau de l'Assemblée sur proposition des questeurs et des présidents des groupes.*

#### **Article 21**

*Les modifications à la composition d'un groupe sont portées à la connaissance du Président de l'Assemblée sous la signature du député intéressé s'il s'agit d'une démission, sous la signature du président du groupe s'il s'agit d'une radiation et sous la double signature du député et du président du groupe s'il s'agit d'une adhésion ou d'un apparentement. Elles sont publiées au Journal officiel.*

#### **Article 22**

*Après constitution des groupes, le Président de l'Assemblée réunit leurs représentants en vue de procéder à la division de la salle des séances en autant de secteurs qu'il y a de groupes, et de déterminer la place des députés non inscrits, par rapport aux groupes.*

#### **Article 23**

(1.) Est interdite la constitution, au sein de l'Assemblée nationale, dans les formes prévues à l'article 19 ou sous quelque autre forme ou dénomination que ce soit, de groupes de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels et entraînant pour leurs membres l'acceptation d'un mandat impératif.

(2.) Est également interdite la réunion dans l'enceinte

du Palais de groupements permanents, quelle que soit leur dénomination, tendant à la défense des mêmes intérêts.

**Parlement européen, article 30: Constitution des groupes politiques**

(1.) Les députés peuvent s'organiser en groupes par affinités politiques.

Normalement, il n'est pas nécessaire que le Parlement évalue les affinités politiques des membres d'un groupe. En formant un groupe en application du présent article, les députés concernés reconnaissent, par définition, qu'ils partagent des affinités politiques. C'est uniquement lorsque les députés concernés nient partager de telles affinités qu'il est nécessaire que le Parlement apprécie si le groupe a été constitué en conformité avec le règlement.

(2.) Tout groupe politique est composé de députés élus dans au moins un quart des États membres. Le nombre minimal de députés nécessaires pour constituer un groupe politique est fixé à vingt-cinq.

(3.) Si le nombre de membres d'un groupe tombe au-dessous du seuil requis, le Président peut, avec l'assentiment de la Conférence des présidents, permettre à ce groupe de continuer à exister jusqu'à la séance constitutive suivante du Parlement, pour autant que les conditions suivantes soient remplies:

- les membres continuent à représenter un cinquième au moins des États membres;
- le groupe existe depuis plus d'un an.

Le Président n'applique pas cette dérogation lorsqu'il y a des raisons suffisantes de penser qu'il en est fait un usage abusif.

(4.) Un député ne peut appartenir qu'à un seul groupe politique.

(5.) La constitution d'un groupe politique doit être déclarée au Président. Cette déclaration doit indiquer la dénomination du groupe, le nom de ses membres et la composition de son bureau.

(6.) La déclaration de constitution d'un groupe politique est publiée au Journal officiel de l'Union européenne.

**Article 31: Activités et situation juridique des groupes politiques**

(1.) Les groupes politiques exercent leurs fonctions dans le cadre des activités de l'Union, y compris les tâches qui leur sont dévolues par le règlement. Les groupes politiques disposent d'un secrétariat dans le cadre de l'organigramme du Secrétariat général, doté de facilités administratives et de crédits prévus au budget du Parlement.

(2.) Le Bureau arrête les réglementations relatives à la mise à disposition, à la mise en œuvre et au contrôle de ces facilités et de ces crédits, ainsi qu'aux délégations de pouvoirs d'exécution du budget y afférentes.

(3.) Ces réglementations prévoient les conséquences administratives et financières de la dissolution de groupes politiques.

**Bundestag allemand, article 10**

(1.) Les groupes parlementaires sont des associations incluant au maximum cinq pour cent des députés du Bundestag; leurs membres appartiennent à un même parti, ou à des partis qui, du fait d'objectifs politiques similaires, ne sont pas mutuellement en concurrence dans l'un ou l'autre Länder. Lorsque les députés du Bundestag créent une telle association pour des motifs autres que ceux cités



au premier alinéa du présent paragraphe, sa reconnaissance en tant que groupe parlementaire est soumise à l'approbation du Bundestag.

(2.) La formation du groupe parlementaire, sa désignation, ainsi que les noms des présidents, des membres et des invités sont communiqués par écrit au Président.

#### Article 12

La composition du Conseil des anciens et des commissions, ainsi que la nomination des présidents des différentes commissions, sont effectuées proportionnellement au poids des groupes parlementaires. Le même principe s'applique aux élections organisées par le Bundestag.

#### Chambre italienne des députés, article 14

(1.) Un groupe parlementaire doit compter au minimum vingt députés pour pouvoir être créé.

(2.) Le Bureau peut autoriser la création d'un groupe comptant moins de vingt membres à condition qu'il représente un parti organisé à l'échelle nationale, ayant présenté sa propre liste de candidats, avec le même emblème et dans au moins vingt circonscriptions, et ayant obtenu au moins un quotient dans une circonscription ainsi que des résultats électoraux nationaux indiquant au moins trois cent mille votes de liste valides.

(3.) Dans les deux jours suivant la première séance, les députés doivent déclarer au secrétaire général de la Chambre le groupe auquel ils appartiennent. (...)

#### Article 15

(1.) Dans les quatre jours suivant la première séance,



Discours du Président de la Chambre des députés italienne lors d'une réunion parlementaire

le Président de la Chambre convoque, simultanément, mais séparément, les députés appartenant aux différents groupes parlementaires, ainsi que ceux qui doivent être repris dans le groupe mixte.

(2.) Lors de sa première réunion, chaque groupe nomme un président, un ou plusieurs vice-présidents ainsi qu'un comité exécutif. À partir de ces organes, le groupe nomme un ou plusieurs députés (trois au maximum) auxquels il confiera, en cas d'absence du président ou d'incapacité de ce dernier à s'acquitter de ses tâches, l'exercice des pouvoirs conférés au président par le règlement. Le président de la Chambre est informé de la composition de ces organes ainsi que de tout changement intervenant à un stade ultérieur.

(3.) Le président de la Chambre s'assure que les groupes parlementaires disposent des locaux et du matériel nécessaires à l'exercice de leurs fonctions et leur alloue des fonds, au titre du budget de la Chambre, en tenant compte des exigences minimales communes à tous les groupes ainsi que de l'effectif des groupes eux-mêmes. (...).



Le Sénat néerlandais

Aux termes du règlement de l'Assemblée nationale française:

***Article 17** - Le Bureau détermine par des règlements intérieurs l'organisation et le fonctionnement des services de l'Assemblée, les modalités d'application, d'interprétation et d'exécution, par les différents services, des dispositions du présent Règlement, ainsi que le statut du personnel et les rapports entre l'administration de l'Assemblée et les organisations professionnelles du personnel.*

***Article 18** - Les services de l'Assemblée nationale sont assurés exclusivement par un personnel nommé dans les conditions déterminées par le Bureau. Est interdite, en conséquence, la collaboration de caractère permanent de tout fonctionnaire relevant d'une administration extérieure à l'Assemblée, à l'exception des personnels civils et militaires mis par le Gouvernement à la disposition de la Commission de la défense nationale et des forces armées et de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.*

### **Parlement européen, article 207, secrétariat**

*(1.) Le Parlement est assisté d'un Secrétaire général nommé par le Bureau.*

*Le Secrétaire général prend l'engagement solennel devant le Bureau d'exercer ses fonctions en pleine impartialité et en toute conscience.*

*(2.) Le Secrétaire général du Parlement dirige un secrétariat dont la composition et l'organisation sont arrêtées par le Bureau.*

*(3.) Le Bureau établit l'organigramme du secrétariat et les règlements relatifs à la situation administrative et pécuniaire des fonctionnaires et autres agents.*

### **Chambre des représentants des États-Unis, article II**

*(1.) Au début de chaque législature, sont élus un délégué, un sergent d'armes, un haut fonctionnaire administratif et un aumônier, qui restent en fonction jusqu'à ce que leurs successeurs soient désignés. Chacun de ces officiers prête serment de soutenir la Constitution américaine et d'assumer avec honnêteté et loyauté les tâches lui incombant, dans la mesure de ses connaissances et de ses capacités, et de ne pas divulguer les secrets de la Chambre. Ces officiers nomment tous les employés du département concerné comme le prévoit la loi. Le délégué, le sergent d'armes et le haut fonctionnaire administratif peuvent être révoqués par la Chambre ou le Président.*

### **Intergroupes**

Les parlements possèdent généralement des intergroupes qui s'occupent d'un sujet donné (par exemple le bien-être des animaux, «Friends

of Antarctica», le handicap). Les règlements ne contiennent toutefois pas forcément de dispositions à leur intention, car ils peuvent être strictement informels. Le Parlement européen a choisi de faire référence à ces «intergroupes» dans son règlement, au moins pour souligner qu'il ne s'agit pas d'organes formels du Parlement et qu'ils ne peuvent pas parler en son nom.

#### **Article 32. Intergroupes**

*(1.) Des députés peuvent constituer des intergroupes, ou d'autres groupements non officiels de députés appartenant à divers groupes politiques et rassemblant des membres de différentes*

*commissions parlementaires, en vue de tenir des échanges de vues informels sur des thèmes particuliers et de promouvoir les contacts entre les députés et la société civile.*

*(2.) Ces groupements ne peuvent mener des activités qui pourraient prêter à confusion avec les activités officielles du Parlement ou de ses organes. Sous réserve du respect des conditions énoncées dans la réglementation sur la constitution des groupements en question, telle qu'adoptée par le Bureau, les groupes politiques peuvent faciliter les activités de ces groupements en leur fournissant un soutien logistique. Les groupements en question déclarent tout soutien extérieur conformément à l'annexe I.*

# Commissions

## Commissions permanentes

Presque tous les parlements utilisent des commissions parlementaires, bien que la structure des systèmes de commission et leur puissance relative varient énormément. Le Congrès américain, par exemple, est depuis toujours connu pour ses puissantes commissions. La Chambre des communes britannique, par contre, fait appel à des commissions ad hoc pour examiner les projets de loi du gouvernement (on les appelle généralement «commissions des projets de loi d'intérêt public» et chacune d'entre elles est désignée par le nom du projet de loi qu'elle examine). Il existe en outre des comités de sélection chargés du contrôle parlementaire des activités des différents ministères gouvernementaux.

Les commissions peuvent être utilisées pour effectuer un examen détaillé des propositions législatives avant qu'elles ne soient examinées par le Parlement tout entier, mais aussi pour contrôler les fonctions exécutives du gouvernement; elles correspondent d'ailleurs souvent avec les différents départements/ministères gouvernementaux. Une même commission peut bien entendu exercer ces deux fonctions.

Il incombe généralement à chaque parlement de déterminer son système de commissions, au moyen de son règlement. Toutefois, en France, la constitution énumère et limite le nombre de commissions existant au sein de l'Assemblée nationale. L'Assemblée est néanmoins parvenue à contourner cette limitation en créant, par exemple,

au lieu d'une «commission», une «délégation» des affaires européennes, dont les fonctions sont similaires à celles d'une commission parlementaire.

Les constitutions nationales peuvent attribuer au parlement la tâche de créer une commission d'enquête. Même lorsque ce n'est pas le cas, le parlement prévoit tout de même une disposition de la sorte dans son règlement. Par exemple, le Parlement européen établissait déjà des commissions d'enquête bien avant que les traités européens ne contiennent des dispositions à cet égard. Ces commissions sont généralement de taille plus réduite, ont une durée de vie limitée et sont axées sur une affaire ou une enquête très spécifique (par exemple une enquête sur une faute professionnelle). Il est néanmoins également possible de créer des commissions de ce genre, ou des commissions temporaires spéciales, afin d'enquêter sur un domaine politique récent ou complexe.

La plupart des parlements veillent à ce que la composition des commissions parlementaires reflète l'équilibre politique global du parlement. Lorsqu'un système de groupes politiques est en place, chaque groupe politique peut nommer un certain nombre de membres, en fonction de sa dimension au sein du parlement. Les parlements n'ayant pas mis en place de système de groupes formalisé, comme le Congrès américain ou la Chambre des communes britannique, veillent à ce que la commission contienne une majorité et une opposition, ou, tout au moins, une majorité et une minorité reflétant les majorités globales de l'assemblée.

## **Règlement de la chambre italienne des députés, chapitre V: Commissions permanentes**

### **Article 19**

(1.) Lors de sa création, chaque groupe parlementaire nomme les membres qui composeront les commissions permanentes, en les répartissant équitablement entre les différentes commissions et en notifiant immédiatement le Secrétaire général de la Chambre.

(2.) Sur la base des propositions soumises par les groupes, le Président de la Chambre répartit ensuite entre les commissions les députés qui n'ont pas été affectés selon les dispositions du précédent paragraphe, ainsi que ceux qui appartiennent à des groupes dont le nombre de membres est inférieur au nombre de commissions. Cette répartition est faite de manière à refléter les proportions des différents groupes au sein des commissions.

(3.) Un député ne peut faire partie que d'une seule commission. Les groupes peuvent toutefois remplacer leurs propres députés membres du gouvernement en exercice par d'autres députés appartenant à une autre commission. En outre, chaque groupe peut, pour un projet de loi donné, remplacer un membre par un autre issu d'une autre commission, pour autant que le président de la commission en ait été averti.

(4.) Un député qui se trouve dans l'incapacité d'assister à une réunion de sa commission peut être remplacé, pour la séance toute entière, par un autre membre de son groupe appartenant à une autre commission ou membre du gouvernement en exercice. Le député concerné, ou, à défaut, son groupe, notifie préalablement le président de la commission de ce remplacement.

(5.) Le président informe la commission des remplacements effectués, comme indiqué aux paragraphes ci-dessus.

(6.) Lorsqu'une commission joue un rôle consultatif, aucun remplacement n'est autorisé, pour quelque motif que ce soit, pour les députés appartenant à la commission à laquelle l'avis est destiné.

(7.) Les députés appartenant à un même groupe peuvent, une seule fois maximum par année, demander au président de leur groupe la permission d'échanger leurs postes au sein de leur commission respective. Si le président accepte, il en notifie le Président de la Chambre, qui informe les présidents des commissions concernées des changements apportés.

### **Article 20**

(1.) Le Président de la Chambre convoque chaque commission en vue de la constituer, en élisant un Bureau composé d'un président, de deux vice-présidents et de deux secrétaires.

(2.) Si aucun candidat à l'élection de président n'obtient la majorité absolue, un deuxième tour est organisé entre les deux candidats ayant reçu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité, le député le plus ancien ou, en cas d'ancienneté similaire, le député le plus âgé est ajouté au scrutin ou déclaré élu.

(3.) Pour nommer, respectivement, les deux vice-présidents et les deux secrétaires, chaque membre de la commission écrit un seul et unique nom sur son bulletin de vote. Les membres ayant reçu le plus grand nombre de suffrages sont considérés comme élus; en cas d'égalité, la procédure indiquée au paragraphe 2 est suivie.

(4.) Les mêmes dispositions s'appliquent en cas d'élections extraordinaires.

(5.) Les commissions permanentes sont renouvelées tous les deux ans à compter de leur date de création; leurs membres peuvent être confirmés à leur poste.

#### **Article 21**

(1.) Le président de la commission représente cette dernière; il convoque ses réunions et établit l'ordre du jour; il préside ses réunions; il convoque le Bureau; enfin, il peut convoquer, lorsqu'il l'estime pertinent ou sur demande, les représentants nommés par les groupes.

(2.) Les vice-présidents remplacent le président lorsque celui-ci est absent ou dans l'incapacité d'assumer ses fonctions. Les secrétaires contrôlent les résultats des votes et supervisent la rédaction des procès-verbaux des procédures.

#### **Article 22**

1. Les commissions sont respectivement chargées des sujets suivants:

I – Affaires constitutionnelles, présidence du Conseil des ministres et affaires intérieures;

II – Justice;

III – Affaires étrangères et européennes;

IV – Défense;

V – Budget, Trésor et planification;

VI – Finances;

VII – Culture, sciences et éducation;

VIII – Environnement, territoire et travaux publics;

IX – Transport, postes et télécommunications;

X – Activités économiques, commerce et tourisme;

XI – Emplois des secteurs public et privé;

XII – Affaires sociales;

XIII – Agriculture;

XIV – Politiques de l'Union européenne.

1-bis. Le Président de la Chambre définit plus précisément les domaines de responsabilité de chaque commission permanente.

(2.) La Chambre peut à tout moment créer des commissions spéciales, composées de manière à refléter les proportions des différents groupes.

(3.) Les commissions se réunissent dans une optique de rapport, afin d'examiner les questions qu'elles doivent notifier à la Chambre; dans une optique consultative, pour exprimer ses opinions; dans une optique législative, pour examiner et approuver les projets de loi; et, enfin, dans une optique de rédaction législative, conformément à l'article 96. Elles se réunissent également pour entendre et discuter des communications émanant du gouvernement, ainsi que pour exercer leurs fonctions d'élaboration de politiques, de contrôle parlementaire et d'établissement de l'exactitude des faits, conformément aux dispositions de la partie III du présent règlement.

(4.) Les commissions peuvent créer des sous-commissions permanentes chargées d'examiner les questions relevant de leur compétence. Les rapports de chaque sous-commission sont distribués à tous les membres de la commission et mentionnés dans l'ordre du jour de la réunion suivante. Chaque membre de la commission peut demander, au plus tard lors de la deuxième séance suivant la distribution, que les rapports soient transmis à la commission toute entière pour discussion.

## Pétitions

Certains parlements octroient formellement à leurs citoyens le droit de leur adresser des pétitions, et plusieurs d'entre eux ont créé une commission des pétitions spécifique chargée de les examiner et d'y répondre. Dans les faits, bon nombre de pétitions servent uniquement à insister auprès du parlement ou du gouvernement pour qu'il agisse d'une telle manière, ou à se plaindre d'une action ou d'une inaction du gouvernement. Certains parlements permettent à leur commission des pétitions d'élaborer des rapports sur des questions de son choix et de répondre aux pétitions y afférentes.



Le Palais du Parlement, Roumanie

### *Articles 183-187 de la Chambre roumaine des députés:*

**Article 183.** - (1.) *Toute personne est en droit d'adresser une pétition à la Chambre des députés.*  
(2.) *La pétition est soumise par écrit et signée, en indiquant l'adresse du pétitionnaire ou de l'un des pétitionnaires.*

**Article 184.** - *Les pétitions sont consignées dans un registre, dans l'ordre de réception, avec la mention de leur numéro d'enregistrement, le nom complet et l'adresse du pétitionnaire et l'objet de la demande. La version électronique du registre est publiée sur le site web de la Chambre des députés.*

**Article 185.** - (1.) *Les pétitions enregistrées sont transmises à la commission d'enquête sur les abus, la corruption et pour les pétitions, ainsi qu'aux autres commissions permanentes, pour y être débattues, puis résolues.*

(2.) *Tout député de la Chambre peut prendre connaissance du contenu d'une pétition en*

*faisant la demande au président de la commission notifiée.*

**Article 186.** - (1.) *La commission notifiée détermine dans un délai de deux jours s'il convient d'envoyer la pétition à une autorité publique compétente ou de la classer.*

(2.) *Le pétitionnaire est averti de la solution choisie.*

**Article 187.** - (1.) *La commission d'enquête sur les abus et la corruption et pour les pétitions présente tous les six mois au Bureau permanent et au début de chaque session à la Chambre un rapport sur les pétitions reçues et sur les solutions trouvées.*

(2.) *Le rapport mentionne les solutions trouvées par les autorités publiques aux pétitions qui leur ont été transmises pour résolution.*

(3.) *Les autorités publiques ayant reçu des pétitions à résoudre sont tenues d'envoyer les solutions adoptées à la commission dans le mois suivant la réception de la pétition.*

## Questions diverses

Chaque parlement dispose d'un secrétariat ou d'une administration, même de petite dimension. La plupart des parlements précisent dans leur règlement que leur secrétariat est politiquement neutre et indépendant par rapport aux partis politiques et à leurs membres. La nomination de personnes au secrétariat et les décisions relatives à la structure de ce dernier sont la plupart du temps réservées au président ou à un organe plus vaste (bureau ou conférence des présidents). En voici quelques exemples:

### **Assemblée nationale française:**

**Article 17** - Le Bureau détermine par des règlements intérieurs l'organisation et le fonctionnement des services de l'Assemblée, les modalités d'application, d'interprétation et d'exécution, par les différents services, des dispositions du présent Règlement, ainsi que le statut du personnel et les rapports entre l'administration de l'Assemblée et les organisations professionnelles du personnel.

**Article 18** - Les services de l'Assemblée nationale sont assurés exclusivement par un personnel nommé dans les conditions déterminées par le Bureau. Est interdite, en conséquence, la collaboration de caractère permanent de tout fonctionnaire relevant d'une administration extérieure à l'Assemblée, à l'exception des personnels civils et militaires mis par le Gouvernement à la disposition de la Commission de la défense nationale et des forces armées et de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

### **Parlement européen, article 207: Secrétariat général**

(1.) Le Parlement est assisté d'un Secrétaire général nommé par le Bureau.

Le Secrétaire général prend l'engagement solennel devant le Bureau d'exercer ses fonctions en pleine impartialité et en toute conscience.

(2.) Le Secrétaire général du Parlement dirige un secrétariat dont la composition et l'organisation sont arrêtées par le Bureau.

(3.) Le Bureau établit l'organigramme du secrétariat et les règlements relatifs à la situation administrative et pécuniaire des fonctionnaires et autres agents.

### **Chambre des représentants des États-Unis, article II**

(1.) Au début de chaque législature, sont élus un délégué, un sergent d'armes, un haut fonctionnaire administratif et un aumônier, qui restent en fonction jusqu'à ce que leurs successeurs soient désignés. Chacun de ces officiers prête serment de soutenir la Constitution américaine et d'assumer avec honnêteté et loyauté les tâches lui incombant, dans la mesure de ses connaissances et de ses capacités, et de ne pas divulguer les secrets de la Chambre. Ces officiers nomment tous les employés du département concernés comme le prévoit la loi. Le délégué, le sergent d'armes et le haut fonctionnaire administratif peuvent être révoqués par la Chambre ou le Président.

Toutefois, les décisions relatives à l'allocation budgétaire accordée au secrétariat peuvent être une responsabilité partagée avec la commission budgétaire du parlement concerné; elles peuvent



également être soumises au vote final portant adoption du budget de l'État par le parlement.

Seuls quelques parlements sont multilingues: parmi les exemples les plus connus, citons l'Inde, la Suisse, le Canada, la Belgique, certains parlements africains et, bien entendu, le Parlement européen. Au sein de ces parlements, le règlement doit spécifier très clairement les exigences et les droits des députés en ce qui concerne la traduction des documents et l'interprétation des réunions.

Un dernier point qu'il convient de mentionner est la clarté de la rédaction des règlements parlementaires. En effet, il n'est pas toujours facile d'assurer la clarté des documents juridiques, dont certains ont déjà plusieurs siècles de modifications à leur actif. L'exemple ci-dessous illustre cette difficulté:

*Article 14, paragraphe 8, du règlement de la Chambre des communes*

*Un projet de loi émanant d'un député auquel s'appliquent les dispositions des paragraphes 2 à 6 de l'article 97 (Grande commission écossaise (les*

*motions par rapport à leur principe)) et examiné par une commission des projets de loi d'intérêt public ne peut être étudié sur la base d'un rapport, de manière à prévaloir sur tout projet de loi émanant d'un député ainsi examiné, lu pour la seconde fois la veille du jour où le projet de loi a été transféré de la Grande commission écossaise au titre du paragraphe 3 dudit article.*

Il est toutefois dans l'intérêt des députés et du public d'avoir des procédures claires, compréhensibles et auxquelles on peut faire facilement référence.

---

Les traditions anciennes sont un héritage que de nombreux parlements voudraient préserver. Cependant, les articles du règlement de la Chambre des communes faisant référence à une «motion prévoyant la présentation d'une humble adresse à Sa Majesté» n'indiquent pas toujours clairement au public que, dans les faits, c'est la Chambre qui décide, et non le Chef d'État non élu.

# Annexes

## Constitution des groupes politiques

**Nombre minimal de députés exigé pour constituer un groupe politique** – Exemples tirés des États membres de l'UE

Pays		Nombre total de députés au parlement/ à la chambre	Nombre minimum de membres dans un groupe politique	% du total
Autriche	Nationalrat	183	5	2,7 %
	Bundesrat	62	5	8,1 %
Belgique	La Chambre	150	5	3,3 %
	Le Sénat	71	2	2,8 %
Bulgarie		239	10	4,2 %
Chypre		56 (nombre actuel <i>de facto</i> )	7 (sur 56)	12 %
République tchèque	Chambre des députés	200	10 <sup>2</sup>	5 %
	Sénat	81	5	6,2 %
Danemark		179	4 <sup>3</sup>	2,2 %
Estonie		101	5	5 %
Finlande		200	n.c.	n.c.
France	Assemblée	577	20	3,5 %
	Sénat	331	15	4,5 %
Allemagne		598 (plus les éventuels dépassements de mandats) <i>16<sup>e</sup> Bundestag allemand: 614</i>	30 plus x <i>16<sup>e</sup> Bundestag allemand: 31</i>	5 %
Grèce		300	10	3,3 %
Hongrie		386	15	3,9 %
Irlande		166	7	4,2 %

2. Ce chiffre est appliqué lors de la constitution d'un nouveau groupe pendant la législature. Après les élections, un seuil inférieur de 3 membres est appliqué (1,5 %).

3. Le règlement ne prévoit aucun seuil, mais un groupe composé de moins de 4 membres obtiendrait une aide financière moins importante. Vu qu'aucun parti ayant obtenu moins de 2 % des suffrages ne peut obtenir de siège au *Folketing*, dans les faits, il existe la plupart du temps une limite de 4 membres.

Pays		Nombre total de députés au parlement/ à la chambre	Nombre minimum de membres dans un groupe politique	% du total
Italie	Camera dei Deputati	630	20	3,2 %
	Senato	315 <sup>4</sup>	10	3,2 %
Lettonie		100	5	5 %
Lituanie		141	7	5 %
Luxembourg		60	5	8,3 %
Malte			n.p.	n.p.
Pays-Bas	Chambre des représentants	150	1	0,7 %
	Sénat	75	1	1,3 %
Pologne	Sejm	460	15 <sup>5</sup>	3,3 %
	Sénat	100	7	7 %
Portugal		230	2	0,9 %
Roumanie	Chambre des députés	332	10	3 %
	Sénat	137	7	5,1 %
Slovaquie		150	8	5,3 %
Slovénie		90	3	3,3 %
Espagne	Congreso	350	15 <sup>6</sup>	4,3 %
	Senado	259	10	3,9 %
Suède		349	14 <sup>7</sup>	4 %
Royaume-Uni		646	n.c.	n.c.

n.p. = non pertinent

4. Le Sénat italien se compose de 315 sénateurs élus, mais certains sénateurs peuvent être nommés à vie par le Président de la République. Le nombre total de sénateurs est donc supérieur à 315 et varie avec le temps.
5. Les chambres polonaises observent une distinction entre «clubs» et «groupes». Il est possible de créer un groupe composé d'au minimum 3 membres (soit 0,65 % des membres du Sejm et 3 % des membres du Sénat).
6. Un seuil plus bas de 5 membres (1,42 %) est appliqué pour les partis ayant obtenu soit 15 % des suffrages dans la région ou les circonscriptions où ils ont présenté des candidats, soit 5 % de la coalition de partis ou du «caucus» national dont ils faisaient partie.
7. Théoriquement, 1, si un parti politique remporte plus de 12 % des suffrages dans une circonscription. Ce cas de figure ne s'est jamais présenté lors des élections en Suède. Le seuil est fixé à 4 % des suffrages pour le pays tout entier, soit environ 14 sièges.

# Règlements disponibles sur l'Internet

**Parlement européen** <http://www.europarl.europa.eu>

---

## ETATS MEMBRES DE L'UE

<b>Belgique</b>	Chambre des représentants/ Kamer van Volksvertegen- woordigers <a href="http://www.lachambre.be">http://www.lachambre.be</a> ou <a href="http://www.dekamer.be">http://www.dekamer.be</a> Sénat/Senaat <a href="http://senate.be">http://senate.be</a>	<b>Grèce</b>	Vouli ton Ellinon <a href="http://www.parliament.gr">http://www.parliament.gr</a>
<b>Bulgarie</b>	Assemblée nationale <a href="http://parliament.bg">http://parliament.bg</a>	<b>Espagne</b>	Congreso de los Diputados <a href="http://www.congreso.es">http://www.congreso.es</a> Senado <a href="http://www.senado.es">http://www.senado.es</a>
<b>République tchèque</b>	Chambre des députés <a href="http://www.psp.cz">http://www.psp.cz</a> Senát <a href="http://senat.cz">http://senat.cz</a>	<b>France</b>	Assemblée nationale <a href="http://www.assemblee-nationale.fr">http://www.assemblee-nationale.fr</a> Sénat <a href="http://www.senat.fr">http://www.senat.fr</a>
<b>Danemark</b>	Folketinget <a href="http://folketinget.dk">http://folketinget.dk</a>	<b>Italie</b>	Camera dei Deputati <a href="http://www.camera.it">http://www.camera.it</a> Senato della Repubblica <a href="http://www.senato.it">http://www.senato.it</a>
<b>Allemagne</b>	Bundestag <a href="http://www.bundestag.de/">http://www.bundestag.de/</a> Bundesrat <a href="http://www.bundesrat.de">http://www.bundesrat.de</a>	<b>Chypre</b>	Chambre des représentants <a href="http://www.parliament.cy">http://www.parliament.cy</a>
<b>Estonie</b>	Riigikogu <a href="http://www.riigikogu.ee">http://www.riigikogu.ee</a>	<b>Lettonie</b>	Latvijas Republikas Saeima <a href="http://www.saeima.lv">http://www.saeima.lv</a>
<b>Irlande</b>	Chambres de l'Oireachtas <a href="http://www.oireachtas.ie">http://www.oireachtas.ie</a>	<b>Lituanie</b>	Seimas <a href="http://www3.lrs.lt">http://www3.lrs.lt</a>
		<b>Luxembourg</b>	Chambre des députés <a href="http://www.chd.lu">http://www.chd.lu</a>

<b>Hongrie</b>	Assemblée nationale/Országgyűlés <a href="http://www.mkogy.hu">http://www.mkogy.hu</a>	<b>Slovénie</b>	Državni zbor (assemblée nationale) <a href="http://www.dz-rs.si">http://www.dz-rs.si</a> Državni zbor (conseil national) <a href="http://www.sigov.si">http://www.sigov.si</a>
<b>Malte</b>	Chambre des représentants <a href="http://parliament.magnet.mt">http://parliament.magnet.mt</a>		
<b>Pays-Bas</b>	Eerste Kamer der Staten-Generaal <a href="http://eerstekamer.nl">http://eerstekamer.nl</a> Tweede Kamer der Staten-Generaal <a href="http://parlement.nl">http://parlement.nl</a>	<b>République slovaque</b>	Conseil national <a href="http://www.nrsr.sk">http://www.nrsr.sk</a>
		<b>Finlande</b>	Eduskunta <a href="http://eduskunta.fi">http://eduskunta.fi</a>
<b>Autriche</b>	Nationalrat Bundesrat <a href="http://www.parlament.gv.at">http://www.parlament.gv.at</a>	<b>Suède</b>	Riksdag <a href="http://www.riksdagen.se">http://www.riksdagen.se</a>
<b>Pologne</b>	Sejm <a href="http://sejm.gov.pl">http://sejm.gov.pl</a> Sénat <a href="http://senat.gov.pl">http://senat.gov.pl</a>	<b>Royaume-Uni</b>	Chambre des communes <a href="http://www.parliament.uk">http://www.parliament.uk</a> Chambre des Lords <a href="http://parliament.uk">http://parliament.uk</a>
<b>Portugal</b>	Assembleia da República <a href="http://www.parlamento.pt">http://www.parlamento.pt</a>	<hr style="border-top: 1px dashed #FFD700;"/>	
<b>Roumanie</b>	Camera Deputatilor <a href="http://www.cdep.ro">http://www.cdep.ro</a> Sénat <a href="http://www.senat.ro">http://www.senat.ro</a>	<b>AUTRES PAYS CHOISIS</b>	
		<b>Argentine</b>	Cámara de Diputados <a href="http://www.congreso.gov.ar/">http://www.congreso.gov.ar/</a> Senado <a href="http://www.senado.gov.ar/">http://www.senado.gov.ar/</a>

**Australie** Chambre des représentants  
<http://www.aph.gov.au>  
Sénat  
<http://www.aph.gov.au/senate>

**Canada** Chambre des communes  
<http://www.parl.gc.ca/>  
Sénat  
<http://www.parl.gc.ca/>

**États-Unis** Chambre des représentants  
<http://www.house.gov>  
Sénat  
<http://www.senate.gov>  
Comparaison des règles de  
la Chambre et du Sénat  
<http://lieberman.senate.gov/documents/crs/rulesofprocedure.pdf>

**Inde** Lok Sabha (la Chambre du peuple)  
<http://loksabha.nic.in/>  
Rajya Sabha (le Conseil des États)  
<http://rajyasabha.nic.in/rsnew/rsweb.asp>

**Japon** Chambre des représentants  
[http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index\\_e.htm](http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_e.htm)  
Chambre des conseillers (la Diète nationale du Japon)  
<http://www.sangiin.go.jp/eng/index.htm>

**Turquie** Grande assemblée nationale  
<http://www.tbmm.gov.tr/>

---

#### **UNION INTERPARLEMENTAIRE**

<http://www.ipu.org>

# Notes

A series of horizontal dotted lines for taking notes, spanning the width of the page.

