

La vie des assemblées dans l'espace francophone : recueil des procédures et des pratiques parlementaires

*Plan adopté par la commission des affaires parlementaires
le 7 juillet 2005 à Bruxelles (Belgique)*

Chapitre VII – Les différentes catégories de lois

Section 1 – Les lois constitutionnelles

La Constitution, la loi relative à l'adhésion à l'Union Européenne, ainsi que la loi relative aux armes et au drapeau de la République doivent être adoptées à la majorité des deux tiers de *l'ensemble* des députés. La loi relative à l'élection, au statut juridique et à la rémunération des députés doit être adoptée à la majorité des deux tiers des députés *présents*, à condition que le quorum soit respecté.

Section 2 – Les lois organiques

Ces lois sont en partie soumises à la majorité qualifiée, c'est-à-dire qu'elles ne peuvent être adoptées qu'à la majorité des deux tiers des députés *présents*. Il en est ainsi des lois relatives aux pouvoirs locaux, à la Cour Constitutionnelle, aux tribunaux, et à la police.

Section 3 – Les lois ordinaires : le domaine de la loi et du règlement

L'Assemblée Nationale dispose du pouvoir exclusif de légiférer dans les domaines suivants :

- a) dispositions fondamentales relatives à l'ordre public, aux institutions déterminantes de la société, à l'organisation et au fonctionnement de l'Etat, aux compétences des organes étatiques ;
- b) règles fondamentales relatives à l'ordre économique, au fonctionnement de l'économie et à ses institutions juridiques ;
- c) les droits et obligations fondamentaux des citoyens, leurs conditions et leurs limites, ainsi que les règles procédurales relatives à leur mise en œuvre.

Le Gouvernement prend des décrets dans les domaines de compétence définis par la Constitution, ou sur le fondement d'une habilitation donnée par la loi.

Section 4 – Les lois de finances

Le budget de la République de Hongrie est établi chaque année par l'Assemblée Nationale. La loi de finance ne doit pas contenir d'amendements à d'autres lois. Les amendements issus de l'application de la loi de finances sont régis par une loi particulière. L'avis de la Cour Nationale des Comptes doit être sollicité avant l'adoption de la loi.

Chaque année doit être également adoptée la loi de clôture des comptes, relative à l'exécution du budget de l'année précédente.

Aucune de ces lois n'est soumise à la règle de la majorité qualifiée.

Section 5 – Les lois d'habilitation

Toute loi peut contenir des dispositions d'habilitation. L'organe désigné par une loi peut prendre les décrets nécessaires à l'exécution de celle-ci. Cette tâche ne peut pas être transmise à un autre organe (interdiction de la *sous-délégation*).

Section 6 – Les lois d'orientation et lois de plan

Les lois d'organisation et de principe sont adoptées par l'Assemblée Nationale sous forme de résolution de l'Assemblée.

Section 7 – Les lois autorisant la ratification des engagements internationaux

Les engagements internationaux deviennent exécutoires si, après en avoir pris connaissance, l'Assemblée Nationale – pour les engagements internationaux *d'importance majeure* dans les relations internationales de la République de Hongrie –, ou dans les autres cas, le Gouvernement donnent habilitation en ce sens.

L'habilitation rendant exécutoire un engagement international, donnée par l'Assemblée Nationale en raison de l'importance majeure de cet engagement, doit être adoptée sous forme de loi (de décret du gouvernement dans les autres cas), promulguée et son texte doit être publié.

Section 8 – Les actes non législatifs (résolutions, motions)

L'Assemblée Nationale adopte sous forme de résolution les décisions ne nécessitant pas d'être prises sous forme de loi. Le Règlement de l'Assemblée, régissant le fonctionnement de l'Assemblée Nationale, a été également adopté sous forme de résolution parlementaire.

Chapitre VIII – Les procédures de contrôle

Section 1 – Le contrôle politique

§1 Les votes de confiance

Le Gouvernement – par l'intermédiaire du premier ministre – peut solliciter un vote de confiance. Le Gouvernement – toujours par l'intermédiaire du premier ministre – peut également proposer que le vote sur un projet de loi déposé devant l'Assemblée Nationale soit simultanément un vote de confiance.

Dans ce cas, si l'Assemblée Nationale ne vote pas la confiance au Gouvernement, le Gouvernement doit démissionner.

§2 La censure

Un cinquième au moins des députés peuvent déposer une motion de censure à l'encontre du premier ministre – en indiquant le nom de la personne désignée pour le remplacer. Une motion de censure à l'encontre du premier ministre s'interprète comme une motion de censure à l'encontre du gouvernement. Si, sur cette motion, la majorité des députés vote la censure, la personne désignée pour le poste de premier ministre doit être considérée comme élue.

Si dans le cadre du vote de confiance initié par la motion de censure l'Assemblée Nationale ne vote pas la confiance au Gouvernement, le Gouvernement doit démissionner.

§3 Les procédures sans vote :

- *Les déclarations du gouvernement*

Le gouvernement dispose de plusieurs occasions de faire des déclarations au cours de la procédure législative. Les déclarations du gouvernement ne lient pas l'Assemblée Nationale. Le rejet des déclarations du Gouvernement n'entraîne pas de conséquences en droit public.

- *Les débats d'initiative parlementaire*

Les débats parlementaires ont généralement lieu à l'occasion de la procédure législative. La proposition de loi est soumise à un débat général et à un débat détaillé. Au cours du débat général l'Assemblée Nationale examine la nécessité et les principes de réglementation relatifs à la loi ou à l'une de ses parties, et décide de son renvoi en débat détaillé. Le débat détaillé consiste dans la discussion des dispositions visées par les amendements et des recommandations de la commission.

L'Assemblée peut décider de lancer un débat politique, au cours duquel tous les groupes parlementaires peuvent exprimer leur point de vue sur une question de politique générale déterminée soit par le Gouvernement, soit sur la demande écrite d'un cinquième au moins des députés. Un tel débat ne donne pas lieu à une résolution.

- *Les questions*

La Constitution prévoit que les membres de l'Assemblée Nationale peuvent, dans toute matière relevant de leurs domaines de compétence :

- a) adresser des *questions* aux membres de la commission relative aux droits des citoyens et des minorités nationales et ethniques, au président de la Cour Nationale des Comptes et au Président de la Banque Nationale de Hongrie,
- b) adresser des *questions et interpellations* au Gouvernement, à tout membre du Gouvernement et à l'Avocat Général de la République

Si l'auteur de l'interpellation n'est pas satisfait de la réponse apportée, l'Assemblée Nationale statue sur cette réponse. L'Assemblée Nationale ne statue pas sur les réponses aux questions.

Au surplus, le Règlement de l'Assemblée Nationale contient des dispositions relatives à la séance des questions orales et des réponses du gouvernement. En vertu de la Constitution, les personnes soumises à une obligation de réponse (voir l'énumération ci-dessus) doivent obligatoirement se tenir dans la salle de l'Assemblée à l'heure des questions orales, et il est possible de leur poser des questions. Au cas où la personne soumise à une obligation de réponse ait un empêchement dû à l'exécution d'une charge publique ne pouvant être reportée, elle doit en informer le président de l'Assemblée Nationale et désigner un remplaçant habilité à répondre à sa place. Si le premier ministre ou le ministre ne répond pas en personne, le député peut solliciter une réponse personnelle. Dans ce cas, la personne interrogée doit obligatoirement répondre personnellement au plus tard lors de la troisième séance des questions orales qui suit.

→ *Déclin ?¹*

Section 2 – Le contrôle technique

§1 Le contrôle par les commissions

- Le rôle d'information des commissions permanentes et spéciales

La commission permanente est l'organe de l'Assemblée Nationale disposant du pouvoir d'initiative, de recommandation, d'avis, de décision – dans les cas prévus par la loi et par le Règlement de l'Assemblée Nationale –, et de collaboration dans le contrôle du travail gouvernemental. Elle exerce ses compétences dans le cadre prévu par la Constitution, par d'autres lois, par le Règlement de l'Assemblée Nationale ainsi que par les autres résolutions de l'Assemblée.

- Les missions d'information

La commission permanente peut – à la demande de l'Assemblée Nationale ou sur sa propre initiative – débattre et prendre position sur toute question relative à son domaine de compétence. La commission peut rendre publique sa position dans le bulletin des commissions.

- Le contrôle financier et social

La commission permanente peut débattre de toute question relative à son domaine de compétence. Elle n'a aucune obligation de contrôle, à l'exception du contrôle de l'exécution des lois (voir ci-dessous). Les organes étatiques doivent soutenir les députés parlementaires,

¹ *(Est-ce la traduction certainement correcte? Qu'est ce que "le déclin" signifie-t-il? Est-ce qu'un officier public doit rédiger des réponses évaluatives ? Cette même question porte également sur les autres titres identiques.*

et donc les commissions, dans l'exécution de leur mission, et leur communiquer toutes les explications nécessaires à leur travail.

- *Les commissions d'enquête*

L'Assemblée Nationale peut envoyer une commission d'enquête pour l'examen de toute question. Une commission d'enquête doit obligatoirement être créée si au moins un cinquième des députés le demande.

La commission d'enquête prépare un rapport sur son activité, lequel doit contenir :

- a) la mission de la commission ;
- b) les procédures et méthodes d'examen déterminées par la commission ;
- c) les conclusions de fait et de droit de la commission ;
- d) la présentation des preuves sur lesquelles sont fondées ses conclusions ;
- e) les observations des organes et des personnes concernées par l'enquête sur les méthodes et les conclusions de l'enquête ;
- f) une proposition sur les dispositions nécessaires – dans la mesure où ceci fasse partie des missions de la commission.

Les membres de la commission d'enquête créée par l'Assemblée Nationale ont droit d'accès aux secrets d'Etat sans autorisation spéciale, si la décision de l'Assemblée créant la commission a donné habilitation sur ce point en définissant la question du rapport aux secrets d'Etat.

- *Le contrôle de l'application des lois*

Le Règlement de l'Assemblée Nationale prévoit que chaque commission permanente doit créer une sous-commission, chargée de suivre attentivement l'exécution des lois relevant de sa compétence, ainsi que l'impact social et économique de ces lois.

§2 – Les autres procédures d'information et de contrôle

- *Le rôle des délégations et Offices*

Les députés peuvent prendre part aux délégations de l'Assemblée Nationale à l'étranger, sur la base d'une invitation personnelle en leur qualité de membre de commission ou de délégation parlementaire. Les députés participant aux délégations à l'étranger préparent un rapport à l'attention de la commission des relations internationales et de la commission compétente pour la mission de la délégation. Les employés du Bureau de l'Assemblée Nationale apportent une aide précieuse à la préparation et à la réalisation du programme des délégations.

- *La participation des parlementaires à des organismes extra-parlementaires*

Il n'existe pas de règle juridique spécifique relative à l'activité politique des parlementaires à l'extérieur de l'Assemblée Nationale.

- *Les moyens d'expression populaire ; les interventions dans les procédures de démocratie directe*

Formes : référendum et initiatives populaires, dont l'objet peut relever de la compétence de l'Assemblée Nationale.

L'initiative populaire nationale peut être introduite par au moins 50 000 électeurs. L'initiative populaire nationale peut avoir pour objet l'inscription à l'ordre du jour et le débat par l'Assemblée Nationale d'une question relevant de sa compétence.

Un référendum national peut être lancé dans un but de prise de *décision* ou *d'expression d'opinion*.

a) Un référendum doit être lancé si au moins 200 000 électeurs le demandent. Dans ce cas il s'agit d'un référendum décisionnel, la décision adoptée s'impose à l'Assemblée Nationale.

b) A la demande du président de la République, du Gouvernement, d'un tiers des députés parlementaires ou de 100 000 électeurs, l'Assemblée Nationale peut lancer un référendum selon son pouvoir d'appréciation. Dans ce cas il s'agit d'un référendum d'opinion, dont le résultat ne s'impose pas à l'Assemblée Nationale.

La Constitution prévoit que certaines questions ne peuvent pas être soumises à referendum, par exemple les questions relevant du contenu des lois de finance et de taxes, de la dissolution de l'Assemblée, du programme du Gouvernement.

→ *Renforcement ?*

Section 3 – Le rôle de l'opposition

Le Règlement de l'Assemblée Nationale garantit l'exercice des droits de l'opposition dans la procédure parlementaire, selon les principes généralement acceptés dans les démocraties.

Section 4 - La responsabilité pénale du Chef de l'Etat et des membres du gouvernement

Le règlement relatif au Président de la République, c'est à dire au Chef de l'Etat:

Un cinquième des députés peut prendre l'initiative d'une mise en cause de la responsabilité du Président de la République ayant enfreint la Constitution ou toute autre loi dans l'exercice de ses fonctions. La mise en œuvre de cette procédure de responsabilité doit être approuvée par une majorité des deux tiers des députés à l'Assemblée Nationale. Le vote est secret.

L'appréciation de l'infraction relève de la compétence de la Cour Constitutionnelle.

Si, au cours de son mandat, une procédure est initiée à l'encontre du Président de la République pour des faits passibles d'une sanction pénale commis dans l'exercice de ses fonctions, la Cour Constitutionnelle doit appliquer dans le cadre de sa procédure les principes fondamentaux de la procédure pénale. L'accusation est représentée par des commissaires à l'accusation choisis par l'Assemblée Nationale parmi ses membres. (Les procédures pénales à l'encontre du Président de la République pour d'autres faits ne peuvent être initiées qu'à l'expiration de son mandat.)

Si la Cour Constitutionnelle constate que le Président de la République a volontairement commis l'infraction, elle peut relever le Président ses fonctions, et appliquer toutes les peines et autres dispositions prévues par le Code Pénal pour cette infraction.

Aucune règle particulière ne s'applique aux membres du gouvernement, y compris le premier ministre.

Chapitre IX – La communication institutionnelle

Section 1 - La publicité des travaux

§1 Publications

La Bibliothèque de l'Assemblée conserve les publications de l'Assemblée (de ses commissions, et de son Bureau), de la Bibliothèque de l'Assemblée et du Bureau des Méthodes Parlementaires sur les sujets suivants :

L'Assemblée Nationale (procédure législative)

Le Règlement de l'Assemblée Nationale

Les Députés (almanachs)

Le palais du Parlement

L'Union Interparlementaire (IPU), l'ONU

L'Union Européenne

Le Conseil de l'Europe

L'OTAN

Les parlements étrangers

Les minorités nationales

Les commissions

Les journées portes ouvertes des commissions

Le Bureau de l'Assemblée Nationale

La Bibliothèque de l'Assemblée

Les pratiques parlementaires

Autres publications :

Thèses de Doctorats

Mémoires

§2 Radios

Les séances plénières de l'Assemblée Nationale sont retransmises en direct par satellite et par Internet par la Radio Hongroise MR5.

§3 Télévision

Les séances plénières de l'Assemblée Nationale sont enregistrées par un système vidéo en circuit fermé, et sont retransmises en direct par satellite et par Internet par la chaîne M2 de la Télévision Hongroise. Par ailleurs, des retransmissions en directes sont visibles sur le site Internet de l'Assemblée.

Section 2 - La visibilité de l'institution

§1 Organisation de manifestations ponctuelles (Parlement des Enfants, Journées du Patrimoine etc.).

Le palais du Parlement n'héberge pas seulement l'Assemblée Nationale, mais également de nombreuses manifestations touchant la vie publique, comme par exemple les réceptions diplomatiques, les réunions de commission *ad hoc* et autres conférences relatives aux questions économiques ou de société, des présentations de livre, des manifestations pour la jeunesse.

§2 Autres modes de communication

Les séances plénières sont ouvertes aux citoyens. Les groupes parlementaires et les députés garantissent la possibilité d'accès aux électeurs.

Les personnes intéressées peuvent non seulement avoir un aperçu du travail de l'Assemblée Nationale par les retransmissions radio- et télédiffusées, mais peuvent également, par l'intermédiaire du site Internet de l'Assemblée Nationale, prendre connaissance des propositions de loi, des résultats de vote et d'autres documents en rapport avec le travail de l'Assemblée, que ce soit celui de la semaine donnée, de la session présente ou d'une session précédente. Ils peuvent également consulter le site Internet pour avoir des informations sur les députés, leur situation patrimoniale et leur qualification professionnelle.

§3 Relations entre le Cabinet du Président de l'Assemblée et le Service d'information (problème essentiel : ne pas confondre la communication de l'institution avec celle du Président)

Les relations avec la presse relèvent de la compétence du Service de Presse placé sous l'autorité directe du Président de l'Assemblée Nationale. Le Service de Presse est chargé de donner des informations objectives et impartiales, de garantir de bonnes conditions de travail à la presse, aux rédactions, aux stations de radio et de télévision. Le Service de Presse organise à la fois les relations avec la presse du Président et de l'Assemblée. Il informe par voie de communiqué les journalistes nationaux et étrangers sur les événements de politique intérieure et étrangère à venir concernant le Président de l'Assemblée, les vice-présidents, les commissions ainsi que les députés. Les collaborateurs du Service de Presse accompagnent également le Président de l'Assemblée dans ses déplacements à l'étranger, ou ils apportent leur assistance à l'organisation des interviews.

Chapitre X – Les relations interparlementaires

Section 1 – L'activité internationale du Président de l'Assemblée

- Rencontres bilatérales avec les présidents d'assemblée à Budapest et visites à l'étranger (en particulier avec les assemblées législatives de l'Union Européenne et des pays voisins, mais les rencontres sont fréquentes avec les pays d'Asie et d'Amérique du Sud)
- Rencontres régulières entre présidents des assemblées nationales de l'Union européenne

- Rencontres entre présidents d'assemblée nationale de l'Assemblée Parlementaire Euro-Méditerranéenne
- Rencontres régulières entre présidents d'Assemblée Nationale des Quatre Pays du Groupe de Visegrad
- Réception de la rencontre biannuelle des présidents d'assemblée des pays des Balkans Occidentaux
- Participation au Conseil d'Administration du Centre Mondiale de Technologie d'Information et de Communication des Parlements
- Rencontres des présidents d'assemblée de la présidence commune espagnole, belge, hongroise de l'Union européenne en 2010-2011
- Rencontre des femmes présidentes d'Assemblée Nationale de l'Union européenne et du Monde.

Section 2 – La coopération technique interparlementaire

§1 Entre parlementaires

Commissions :

- Commission des Affaires Etrangères
(en particulier avec les assemblées législatives de l'Union européenne et des pays voisins, mais les rencontres sont fréquentes avec les pays d'Asie et d'Amérique du Sud)
- Commission des Affaires Européennes
(en particulier avec les assemblées législatives de l'Union européenne et des pays associés ou candidats)
- Commission des Affaires Militaires et de police
(en particulier avec les assemblées législatives de l'Union européenne, de l'OTAN et des pays voisins)
- Commissions spécialisées
(en particulier avec les assemblées législatives de l'Union européenne et des pays voisins)

Parlementaires :

- Participation aux conférences organisées par les assemblées législatives ou les organisations internationales avec la participation de députés
(ONU, OCDE, organes de l'Union européenne, institutions nationales et internationales et organisations civiles internationales)
- Forum des Députés Hongrois du Bassin des Carpates, (forum de consultation de l'Assemblée Nationale Hongroise)

§2 Entre fonctionnaires

Vice-présidents :

- Rencontres bilatérales entre vice-présidents à Budapest et déplacements à l'étranger
- Participation aux conférences parlementaires de haut niveau et aux manifestations internationales

Présidents de commission :

- Réunions des présidents de commission convoquées par la présidence de l'Union européenne en exercice

Section 3 – Les groupes d’amitié

- 47 groupes d’amitié fonctionnent au sein de l’Assemblée Nationale Hongroise en qualité de section de l’Union Interparlementaire
- Des groupes d’amitié hongroise fonctionnent dans les assemblées législatives de 58 pays étrangers
- Visites et échanges avec les délégations de groupes d’amitié
(en particulier avec les assemblées législatives de l’Union européenne et de l’Europe de l’Est)

Section 4 – La représentation de l’Assemblée dans les organisations internationales

- Union Interparlementaire
- Assemblée Parlementaire de la Francophonie
- Assemblée Parlementaire de l’OSCE
- Assemblée Parlementaire de l’OTAN
- Assemblée Parlementaire de l’Union de l’Europe occidentale (UEO)
- Assemblée Parlementaire du Conseil de l’Europe (APCE)
- Assemblée Parlementaire de l’Initiative d’Europe centrale
- Assemblée Parlementaire euro-méditerranéenne

➤ Conclusion : existe-t-il une diplomatie parlementaire ?

La diplomatie parlementaire fonctionne à trois niveaux :

1. Dans un sens plus étroit, sous la forme des relations interparlementaires et des forums parlementaires décrits ci-dessus.
2. Rencontres entre responsables parlementaires et représentants du pouvoir exécutif, sous forme d’échanges d’idée (par exemple : le président de l’assemblée rencontre les dignitaires publics étrangers, les commissions parlementaires auditionnent des invités étrangers, rendent visite aux personnalités de pays étrangers, etc.)
3. Les responsables parlementaires et les députés mènent des échanges en Hongrie comme à l’étranger avec les représentants de l’opinion public, des groupements civils et de la presse sur les thèmes relatifs aux relations internationales, en vue de se faire une opinion ou de préparer une décision.