





# PARTIS POLITIQUES ET DEMOCRATIE: PERSPECTIVES THÉORIQUES ET PRATIQUES

---

GROUPES PARLEMENTAIRES

NORM KELLY ET SEFAKOR ASHIAGBOR

NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE

L'Institut National Démocratique (National Democratic Institute - NDI) est une organisation à but non-lucratif, non partisane et non gouvernementale qui répond aux aspirations des peuples du monde entier désireux de vivre dans une société démocratique reconnaissant et promouvant les droits humains fondamentaux.

Depuis sa création en 1983, le NDI œuvre avec ses partenaires locaux pour soutenir et renforcer les institutions et pratiques démocratiques en renforçant les partis politiques, les organisations civiques et parlementaires, en protégeant les élections, et en promouvant la participation des citoyens, la transparence et la responsabilité des gouvernements.

Avec l'aide de son personnel et de professionnels bénévoles de plus de 100 pays, le NDI rassemble des individus et groupes pour échanger leurs idées, leurs connaissances, leurs expériences et leur expertise. Les partenaires bénéficient d'une large exposition aux meilleures pratiques en matière de développement démocratique international, lesquelles pratiques peuvent être adaptées aux besoins de leurs pays respectifs. L'approche multinationale du NDI insiste sur le fait que même s'il n'existe pas de modèle démocratique unique, certains principes fondamentaux sont tout de même partagés par toutes les démocraties.

Le travail de l'Institut soutient les principes énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme. Il promeut également le développement des voies institutionnelles de la communication entre les citoyens, les institutions politiques et les élus, et renforce leur capacité à améliorer la qualité de vie de tous les citoyens. Pour plus d'informations sur le NDI, veuillez consulter le site du NDI à [www.ndi.org](http://www.ndi.org).

Propriété intellectuelle © de l'Institut National Démocratique (NDI) 2011. Tous droits réservés. Des parties de ce document peuvent être reproduites et / ou traduites à des fins non commerciales, à condition de citer le NDI comme étant la source de ce document et d'envoyer des copies de toute traduction à l'Institut. Imprimé aux États-Unis d'Amérique.

455 Massachusetts Ave, NW  
8th Floor  
Washington, DC 20001  
Téléphone: 202-728-5500  
Fax: 202-728-5520

L'impression de cette publication a été rendue possible grâce à l'appui du Bureau de Démocratie et de Gouvernance, du Bureau pour la démocratie, les conflits et l'aide humanitaire, l'Agence américaine pour le développement international, dans le contrat n° DFD-A-00-08-00350-00. Les opinions ici exprimées sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'Agence américaine pour le développement international.

ISBN: 978-1-880134-38-2



## **PARTIS POLITIQUES ET DÉMOCRATIE: PERSPECTIVES THÉORIQUES ET PRATIQUES**

L'Institut National Démocratique (NDI ou l'Institut) est redevable à toutes les personnes qui ont aidé à la réalisation du présent document. En particulier, l'Institut est reconnaissant à tous ceux qui ont partagé leurs expériences personnelles comme membres de groupes parlementaires, car le présent document n'existerait pas sans leur soutien. Le NDI remercie les personnes suivantes pour leurs commentaires sur les versions préliminaires de cette publication: Meg Munn, député de Sheffield Heeley, du parti travailliste britannique ; Nora Owen, ancienne dirigeante adjointe de Fine Gael de la République d'Irlande ; Judy Van Rest, vice-présidente de l'Institut Républicain International (IRI), et Angela Wilkins. Par ailleurs, les membres du personnel du NDI, notamment, Francesca Binda, Matyas Eorsi et Lisa McLean nous ont fourni de précieuses informations. Elvis Zutic a élaboré le projet de règlement du caucus à l'Annexe 2. Le personnel des équipes régionales à Washington DC et le personnel de terrain de l'Institut ont contribué aux recherches sur les pratiques des groupes parlementaires dans les pays suivants: le Bangladesh, le Bénin, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, le Cambodge, la Colombie, l'Indonésie, l'Irak, le Kosovo, le Mali, le Monténégro, le Maroc, le Nigeria, le Pakistan, le Pérou, la Serbie, l'Afrique du Sud, l'Ouganda, et le Yémen. En outre, les anciens et actuels membres du personnel du NDI ont apporté leurs contributions diverses au document: Nicholas Benson, Sophie Fry, Zachary Goldstein, Meredith Katz, et Zach Pusch. L'Institut souhaite également remercier Ian Delmonte pour son travail sur la conception et la mise en page de ce document.

A travers la recherche sur les questions relatives à la loi sur les partis, la sélection des candidats et le financement des partis, le NDI apporte des données comparatives sur divers aspects de la politique des partis, et met en exergue les obstacles et éventuelles approches pour la création de partis plus efficaces et inclusifs. S'appuyant sur les analyses universitaires et les expériences pratiques des partis, la série de l'Institut intitulée « Partis politiques et démocratie : perspectives théorique et pratique » aborde des thèmes centraux au rôle et à la fonction des partis politiques. La série comprend:

### ***Les groupes parlementaires***

Dr Norm Kelly, Centre pour les Institutions Démocratiques et Sefakor Ashiagbor, l'Institut National Démocratique

### ***La sélection des candidats pour le bureau législatif***

Sefakor Ashiagbor, l'Institut National Démocratique

### ***L'adoption de loi sur les partis***

Dr. Kenneth Janda, Northwestern University

### ***La politique de financement politique, les partis et le développement démocratique***

Dr. Michael Johnston, Colgate University

### ***L'évolution des communications des partis***

Dr. Pippa Norris, John F. Kennedy School of Government, Harvard University

### ***La mise en œuvre de la démocratie intra-parti***

Dr. Susan Scarrow, University of Houston

Pour de plus amples informations sur les programmes des partis politiques du NDI ou pour obtenir des copies électroniques de ces publications, veuillez visiter le site Web de l'Institut à [www.ndi.org](http://www.ndi.org).

# TABLE DES MATIERES

---

PREFACE . . . . .	I
A PROPOS DES AUTEURS . . . . .	2
INTRODUCTION . . . . .	3
REPRÉSENTATION . . . . .	6
LES RÈGLES INFLUENT LE COMPORTEMENT. . . . .	10
SYSTÈMES ELECTORAUX . . . . .	10
RÈGLES PARLEMENTAIRES . . . . .	12
MESURES ANTI-DÉFECTION . . . . .	16
LES GROUPES PARLEMENTAIRES ET LEURS PARTIS . . . . .	20
MÉCANISMES DE COORDINATION, DE RESPONSABILISATION ET D'ÉLABORATION DE RAPPORT . . . . .	20
ÉLABORATION DE POLITIQUE . . . . .	21
RÈGLES DU CAUCUS . . . . .	22
SÉLECTION DU LEADERSHIP . . . . .	23
WHIPS . . . . .	25
DIVISION DU TRAVAIL AU SEIN DES GROUPES PARLEMENTAIRES . . . . .	27
RÉUNIONS DU CAUCUS . . . . .	28
LIBERTÉ INDIVIDUELLE CONTRE LA COHÉSION DU PARTI . . . . .	30
DISCIPLINE . . . . .	31
CONCLUSION . . . . .	36
ANNEXES . . . . .	38
ANNEXE 1: EXTRAITS DES REPÈRES POUR LES PARLEMENTS DÉMOCRATIQUES . . . . .	
ANNEXE 2: EXEMPLES DE RÈGLES DE CAUCUS . . . . .	43
NOTES FINALS . . . . .	51
BIBLIOGRAPHIE . . . . .	55

## LISTE DES FIGURES

1. LA PRÉ-SÉLECTION À L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE . . . . . 4
2. LA DYNAMIQUE DE LA RÈGLE DE DÉCISION ÉLECTORALE ET PARLEMENTAIRE . . . . . 10

## LISTE DES ENCADRES

1. DISCRIMINATION POSITIVE DANS LE PARTI TRAVAILLISTE AUSTRALIEN . . . . . 5
2. EXEMPLES D'INGÉNIERIE POLITIQUE . . . . . 7
3. LES ÉLECTEURS S'IDENTIFIENT-ILS PRINCIPALEMENT AUX PARTIS OU AUX CANDIDATS? . . . . 7
4. LES GROUPES MULTIPARTITES DU ROYAUME-UNI. . . . . 15
5. INTÉRÊTS DES FEMMES ET DES CAUCUS RÉGIONAUX - RÉGION AUTONOME DE BOUGAINVILLE 16
6. LOI OLIPPAC DE LA PAPOASIE-NOUVELLE-GUINÉE . . . . . 17
7. LES WHIPS . . . . . 25

## LISTE DES TABLEAUX

1. IMPORTANCE DE L'APPARTENANCE POLITIQUE . . . . . 8
2. NOMBRE DE PARTIS PARLEMENTAIRES DANS LES PAYS ENQUÊTÉS PAR LE NDI. . . . . 11
3. SEUILS DU STATUT DU GROUPE PARLEMENTAIRE . . . . . 12
4. GROUPE PARLEMENTAIRE ET LES DROITS DE PROCÉDURE DES MEMBRES INDIVIDUELS EN COLOMBIE . . . . . 14
5. LIBERTÉ D'EXERCER UN VOTE DE « CONSCIENCE » . . . . . 30



# PREFACE

---

De façon générale, la crédibilité de la démocratie dépend de la manière dont les institutions fonctionnent dans la pratique. Cette crédibilité est entachée dans certaines nouvelles démocraties, dans la mesure où les citoyens ont très peu ou nullement bénéficié d'avantages concrets de leurs nouveaux gouvernements: les niveaux de pauvreté sont restés les mêmes, les services publics inefficaces, et les citoyens continuent de se sentir déconnectés de leurs gouvernements. Depuis plus de 25 ans, l'Institut National Démocratique (NDI) travaille avec les citoyens du monde entier afin de créer une plus grande ouverture politique favorisant la participation active des citoyens au processus démocratique. Pour ce faire, l'approche de l'Institut consiste à travailler avec les parlements et partis politiques, les institutions intermédiaires jouant un rôle fondamental reliant les citoyens au gouvernement.

Lorsqu'ils fonctionnent de manière efficace, les partis politiques se rallient autour d'intérêts globaux, plaçant ainsi les préoccupations des citoyens locaux dans un contexte national. Grâce aux efforts pour contrôler et influencer les politiques publiques, les partis politiques jouent un rôle d'intermédiaire, reliant les institutions gouvernementales aux groupes sociaux. Ils se rallient derrière une législation importante et défendent des positions améliorant le bien-être public et promouvant les intérêts des citoyens. Par ailleurs, les parlements jouent un rôle essentiel dans la gouvernance démocratique en communiquant avec les citoyens et en répondant à leurs préoccupations, en créant des lois et politiques qui reflètent les intérêts nationaux et des circonscriptions, et en supervisant le travail de l'exécutif. Dans les parlements, les règles institutionnelles, les négociations et agendas politiques sont souvent construits et forgés par les groupes parlementaires ou caucus. Les normes formelles et informelles et les normes relatives aux rôles et responsabilités respectifs de la majorité et des groupes parlementaires de l'opposition aident à déterminer la manière dont les citoyens et partis perçoivent l'organe législatif comme cadre légitime d'un débat constructif sur les questions de gouvernance. En outre, les groupes parlementaires deviennent souvent le principal

moyen à travers lequel les partis poursuivent les politiques de leur campagne, et travaillent à résoudre les problèmes des circonscriptions, et publient leurs réalisations. De plus en plus de programmes du NDI aident à l'organisation interne des groupes parlementaires, développent et poursuivent des projets législatifs, mènent des campagnes de sensibilisation du public et communiquent efficacement avec les structures du parti en dehors du Parlement.

Au regard des sensibilités politiques impliquées, des informations sur le fonctionnement interne des groupes parlementaires, notamment les questions relatives aux processus internes de prises de décision, à la cohésion et à la discipline sont souvent entourées de secret. Cette dernière contribution à la série « Partis politiques et démocratie : perspectives théorique et pratique » commence à faire la lumière sur les fonctionnements des groupes parlementaires en discutant des règles et procédures les concernant, des relations entre les partis et leurs représentants parlementaires et de la manière dont les élus s'organisent au sein des législatures. L'Institut remercie tous ceux qui ont contribué à la recherche pour l'élaboration de ce document et tous ceux qui ont apporté des commentaires sur les ébauches initiales.

Kenneth Wollack  
Président

Ivan Doherty  
Administrateur principal,  
Directeur des Programmes de  
Partis politiques

# A PROPOS DES AUTEURS

---

**N**orm Kelly, Ph.D., est affilié au Centre pour les Institutions Démocratiques, basé à l'Université nationale australienne. Dr Kelly offre des formations politiques, y compris le développement des partis politiques et la formation des candidats, et a travaillé dans ce domaine en Afghanistan, dans les Iles Salomon, en Papouasie-Nouvelle-Guinée et en Indonésie. Il vit à Wellington, en Nouvelle-Zélande. Auparavant, Dr Kelly a été membre du Conseil législatif de l'Australie de l'Ouest, représentant le parti démocrate australien de 1997 à 2001. Après avoir quitté le Parlement, il a été élu à l'Exécutif national du Parti démocrate de 2001 à 2003, y compris pour un mandat à titre de vice-président national. Dr. Kelly a également été directeur de campagne des démocrates de l'Australie de l'Ouest pour l'élection fédérale de 2001. Il a soutenu sa thèse de doctorat sur la réforme du système électoral australien à travers le Programme de sciences politiques à l'Université nationale australienne.

**S**efakor Ashiagbor est conseillère principale pour les programmes des partis politiques à l'Institut National Démocratique (NDI). Elle apporte une assistance technique pour aider à la conception et à la mise en œuvre des programmes des partis politiques de l'Institut à travers le monde et mène des recherches sur les questions relatives au développement des partis politiques dans les démocraties naissantes. Elle a contribué au document intitulé Normes Minimales pour le Fonctionnement Démocratique des Partis Politiques et est l'auteure d'une étude comparée sur les processus intra-partis de sélection des candidats. Mme Ashiagbor a commencé sa carrière au NDI en se focalisant sur l'Afrique sub-saharienne. Elle a occupé des postes de terrain au Ghana et au Malawi et a beaucoup voyagé à travers le continent africain. En effet, elle a géré une gamme de programmes de renforcement des capacités et de recherche dans des domaines tels que le développement des partis politiques, la gestion des industries extractives, la participation politique des femmes, l'observation des élections et le développement législatif. Elle a également supervisé une grande étude sur les questions de financement des partis politiques, élaboré un rapport sur les efforts visant à promouvoir la réforme dans quatre pays africains.

# INTRODUCTION

---

Les partis politiques constituent la pierre angulaire de toute société démocratique. Ils regroupent les intérêts collectifs, les articulent sous forme d'options politiques et offrent des structures de participation politique. Par ailleurs, ils forment les dirigeants politiques et participent aux élections afin de trouver un moyen de contrôler les institutions gouvernementales. Lorsqu'ils constituent la majorité, les partis fournissent une base organisationnelle pour former le gouvernement, et quand ils sont la minorité, ils offrent une opposition viable, ou une alternative au gouvernement. Une fois élu, les candidats cherchent à promouvoir les intérêts de leur parti à l'Assemblée législative, ce qui représente les agendas politiques spécifiques ayant la légitimité d'un mandat populaire électoral. Au Parlement, les membres du Parlement (députés)<sup>1</sup> du même parti s'unissent souvent en groupes parlementaires ou caucus, les principaux moyens permettant aux partis de s'organiser à l'Assemblée législative.<sup>2</sup> Ainsi, les groupes parlementaires efficaces sont essentiels pour la création de partis politiques plus efficaces et représentatifs ainsi que pour l'organisation et la gestion efficace des questions législatives.

Malgré le rôle crucial que les caucus des partis jouent dans le développement institutionnel des parlements, leurs réunions ne se déroulent pas forcément à huis clos, et ne sont donc pas généralement soumis à l'examen du public. De même, les règles régissant les procédures du caucus sont généralement des documents internes du parti, même si parfois ces derniers deviennent accessibles au public. En outre, les règles de procédure écrites peuvent ne pas refléter la pratique, notamment là où il y a des groupes de leadership dominants où les usages sont établis pour l'organisation des travaux de groupe parlementaire.

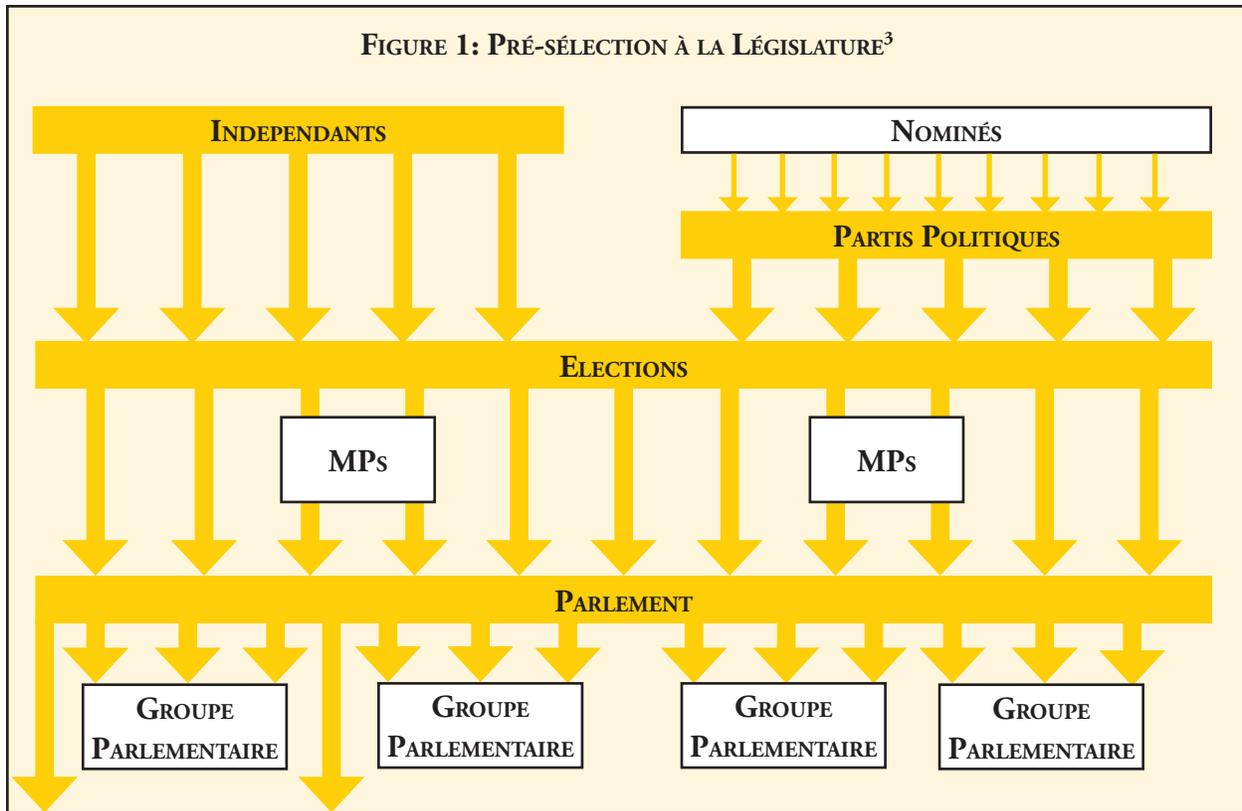
Au regard des sensibilités politiques impliquées, des informations sur le fonctionnement interne des groupes parlementaires, notamment les questions relatives aux processus décisionnels, à la cohésion et à la discipline sont souvent entourées de secret. Ce manque d'analyse s'applique à la façon dont ces groupes s'organisent en interne, ainsi qu'à leurs interactions et aux sièges respectifs de leurs partis. A travers une revue de littérature académique, des questionnaires distribués aux bureaux de terrain sélectionnés du NDI, et des entretiens avec des anciens élus et responsables de parti, ce document fait la

lumière sur le fonctionnement des groupes parlementaires. Il examine les relations entre les partis et leurs représentants parlementaires et la manière dont les représentants des partis s'organisent au sein de la législature.

Une comparaison des processus impliqués dans l'élection à l'Assemblée législative, soit en tant qu'indépendant ou en tant que représentant du parti, permet de mieux appréhender les motivations des candidats à se présenter aux élections et l'organisation ultérieure des députés à l'Assemblée législative. Comme le montre la figure 1, les partis politiques fournissent un processus de sélection des candidats à l'élection. Dans un système de parti fort, les partis représentent généralement différentes formations idéologiques. Ils peuvent se situer à gauche, au centre, et à droite sur l'échiquier politique, et peuvent être féministes ou écologistes. Et c'est à partir de ces bases idéologiques que les manifestes des partis sont élaborés. Cela donne aux électeurs des choix clairs, fondés sur leurs propres principes et valeurs personnels. En outre, les candidats retenus s'assimilent facilement à des regroupements de partis au sein du parlement, en fonction de leur identification à un parti. Cela facilite une action parlementaire coordonnée et offre aux citoyens une compréhension claire de la façon dont leur vote s'est traduit par la représentation. En revanche, les candidats indépendants ne sont pas soumis à un processus de pré-sélection, et une fois élus, ils ne sont pas nécessairement en mesure de se rallier à des groupes parlementaires partageant la même vision.

Dans ce modèle, la présence des partis politiques dans le processus électoral fournit au moins trois avantages évidents. Tout d'abord, l'identification des candidats des partis - également appelée pré-sélection - applique un niveau de rigueur qui est absent dans le parcours des indépendants, ce qui améliore en principe la qualité des candidats aux élections. Ce processus peut également améliorer la diversité des organes législatifs. Dans les démocraties, l'on plaide de plus en plus pour une participation accrue des femmes en politique, que ce soit à travers les sièges parlementaires réservés, ou en obligeant les partis à présenter un pourcentage minimum de femmes-candidates. Par exemple, pour les élections législatives de 2006 en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, selon la loi, chaque liste de parti national devait contenir au moins une

FIGURE 1: PRÉ-SÉLECTION À LA LÉGISLATURE<sup>3</sup>



femme dans les trois premiers noms, une deuxième femme parmi les quatre noms suivants, et une autre femme tous les cinq noms supplémentaires. Les quotas légaux existent aussi en Afghanistan, en Belgique, en Irak, en Indonésie et en Serbie, pour n'en citer que quelques-uns.

Là où il n'existe pas d'exigences imposées par la loi, les partis peuvent adopter volontairement des politiques visant à promouvoir la participation des femmes, à travers les ailes féminines des partis, les quotas, la codirection des postes et par le biais des règles de pré-sélection. Au Royaume-Uni, la loi permissive permet aux partis politiques de prendre des mesures visant à accroître la participation des femmes. Ces genres de mesures, en l'occurrence celles de la liste de présélection exclusive des femmes du parti travailliste du Royaume-Uni, permettant seulement aux femmes candidates de se présenter dans certains districts électoraux, seraient autrement illégales en vertu des lois contre la discrimination entre les sexes. En Australie, la politique de discrimination positive du parti travailliste exige la présélection des femmes pour au moins 40 % des sièges en jeu lors d'une élection (voir encadré 1). Le Congrès National de l'Afrique du Sud dispose d'un quota interne de parti exigeant que les femmes représentent au moins 50 % de toutes les listes de candidats. En outre, les femmes et les hommes candidats doivent être alternés à

travers la liste, afin de s'assurer que les deux sexes ont les mêmes chances d'être élu au Parlement.

Deuxièmement, pendant la campagne électorale, les candidats affiliés aux partis tirent profit des ressources que leurs partis fournissent lors des campagnes électorales. Sur la base de la plate-forme politique ou du manifeste de leur parti, ces candidats apportent une voix cohérente sur la politique, et ont une orientation politique claire, une fois élu au gouvernement. Lorsqu'ils représentent les partis établis, ils sont en mesure de s'assurer que les électeurs connaissent déjà un peu leur parti et sa plate-forme idéologique, et peuvent se concentrer sur des questions d'actualité et adapter leur message. En revanche, les candidats indépendants ont souvent besoin de fournir des informations plus générales sur eux-mêmes.

Troisièmement, lors de leur élection à l'Assemblée législative, les candidats des partis sont plus susceptibles de se rallier à leurs propres groupes et, éventuellement, de former des alliances avec des groupes d'autres partis. Dans le cadre parlementaire, ces groupes basés sur la représentation des partis forment la base d'un gouvernement fort et stable. Un député indépendant est quant à lui libre de décider de rester en dehors de tout groupe parlementaire, de s'affilier à d'autres députés indépendants dans leur propre regroupement, ou de joindre un groupe de partis existant.

## ENCADRÉ 1: LA DISCRIMINATION POSITIVE DANS LE PARTI TRAVAILLISTE AUSTRALIEN

Pour augmenter le niveau de représentation des femmes dans les parlements australiens, le Parti travailliste australien a mis en place une politique de discrimination positive dans le cadre de ses lois nationales. La politique, comme l'indique la Constitution nationale du parti,<sup>4</sup> est décrite ci-dessous.

10. Le Parti travailliste australien s'engage à assurer que les hommes et les femmes du parti travaillent comme partenaires égaux. Notre objectif est d'avoir un nombre égal d'hommes et de femmes à tous les niveaux de l'organisation du Parti et dans les postes de responsabilités publiques du Parti. Pour ce faire, le Groupe utilise un modèle de discrimination positive globale de 40:40:20, comme ci-dessous indiqué, où un minimum de 40 % des postes concernés doit être tenu par les deux sexes.

### Positions des partis

(a) À l'exception des présélections pour les fonctions publiques effectuées par les unités nationales et étatiques du parti pour trois positions ou plus, toutes les élections doivent être conformes au modèle de discrimination positive. Pas moins de 40% de ces postes ne doivent être occupés par des femmes, et pas moins de 40% par des hommes, à condition qu'un nombre suffisant de candidats qualifiés des deux sexes soient nommés ("le droit fondamental"). Si le calcul pour déterminer le droit fondamental aboutit à une fraction correspondant à la moitié ou plus, alors le droit fondamental sera le nombre entier supérieur immédiat, et s'il se traduit par une fraction inférieure à la moitié, alors ce sera le nombre inférieur immédiat.

### Pré-sélection pour un poste de service public

(c) Les pré-sélections pour les postes de services publics au niveau des États et au niveau fédéral doivent être conformes au modèle de discrimination positive dans la présente règle 10 (c).

### PRINCIPES

(i) Le but de cette règle est de produire un résultat où pas moins de 40 % des sièges détenus par les travaillistes ne seront occupés par des femmes, et pas moins de 40 % par des hommes ("l'objectif minimum").

(ii) Cet objectif minimum s'appliquera à tout tour de pré-sélection qui aura lieu à compter du 1er janvier 2012.

(iii) Les 20 % des sièges restant détenus par les travaillistes peuvent être remplis par les candidats des deux sexes.

Une telle incertitude associée à la fluidité continue de pouvoir fusionner, séparer et se reformer, s'ajoute à cette instabilité que les indépendants peuvent souvent apporter aux parlements.

Par définition, les députés indépendants ne sont pas préoccupés par les questions de discipline et de cohésion et n'ont pas besoin de compromettre leur position dans l'intérêt d'une politique de parti ou d'un objectif plus global. Dans la mesure où les procédures législatives le permettent, les législateurs indépendants peuvent parrainer des initiatives législatives avec le soutien des membres de partis politiques. Aussi, dans les parlements où la marge entre les différents partis est relativement étroite, les indépendants peuvent avoir un impact plus important sur l'œuvre du législateur en négociant des accords avec les groupes parlementaires. Par exemple, les résultats des élections législatives australiennes de 2010 ont abouti à un parlement sans majorité: le Parti travailliste et la coalition libérale / nationale ont chacun remporté 72 sièges, quatre sièges de moins que les 76 requis pour la majorité au Parlement. Le Parti travailliste a négocié finalement une série d'accords avec trois indépendants et un représentant

du Parti Vert dans le but de former un gouvernement, ce qui a donné à ces membres (quatre sur les 150 de la Chambre des représentants australienne) un niveau exceptionnel d'influence sur les processus politiques, au regard de leur nombre. Toutefois, étant donné que la majorité prend des décisions dans les organes législatifs, des possibilités de succès législatif concret ou une influence notable sur le parlement peuvent être très limitées pour les indépendants.

En revanche, lorsqu'ils fonctionnent correctement, les caucus des partis sont en grande partie la force motrice invisible de la politique parlementaire où les politiques et lois sont détaillées et souvent élaborées. Les groupes parlementaires formellement reconnus ont souvent des privilèges particuliers, y compris l'accès au financement public pour leurs activités et des opportunités pour réaliser les travaux du Parlement pouvant ne pas être disponibles pour les députés indépendants ou des petits groupes. Au nom de leur parti, le caucus peut avoir les rôles suivants : sélectionner le leadership parlementaire du parti, les postes de ministres et de membres des comités, formuler de manière détaillée les politiques, et décider des stratégies

d'action parlementaire. Dans la plupart des cas, les membres du caucus deviennent la voix publique d'un parti et sont souvent les porte-paroles du parti de façon quotidienne. Pour de nombreux électeurs, c'est leur premier, et parfois leur seul contact avec un parti politique ou avec un membre du caucus. En raison de leur rôle de premier plan et agissant au nom d'un parti politique, les membres du caucus ont un rôle crucial à jouer dans l'élaboration des politiques – en collaboration avec d'autres structures du parti chargées de cette responsabilité - mais ils sont aussi obligés de défendre la politique après son approbation par le parti. Au regard de son rôle de gardien entre le parti et les électeurs, le caucus doit maintenir des relations étroites avec les responsables du parti et les membres extérieurs au

Parlement, en les consultant sur les questions débattues au parlement.

Généralement, les décisions du caucus influencent la façon dont les députés agissent, ce qui soulève des questions de responsabilité et de contrôle du parti sur les députés démocratiquement élus par une vaste circonscription électorale. Par conséquent, le point suivant examiné dans ce document porte sur les modèles de représentation - délégué, le fiduciaire et l'idéologie - que les députés peuvent utiliser pour expliquer leur comportement à l'Assemblée législative, et les conflits potentiels que cela peut causer à un député.

## REPRESENTATION

---

Exprimer son opinion est le droit de tout homme ; celle des circonscriptions est une forte et respectable opinion, qu'un député devrait toujours se réjouir d'entendre, et qu'il devrait toujours recevoir avec le plus grand sérieux. Mais les instructions impératives, les mandats, par lesquels un député est aveuglément et implicitement contraint d'obéir, de voter, et d'argumenter envers et contre les plus éclatantes convictions de son jugement et de sa conscience, voici bien des choses absolument inconnues des lois de ce pays, et qui procèdent d'une erreur fondamentale dans l'appréhension de notre ordre et de nos dispositions constitutionnels.

-E. Burke, Discours aux électeurs de Bristol, 3 Novembre, 1774

Dans l'Espagne médiévale, les villes ont fourni à leurs représentants des conseils détaillés avant chaque réunion des Cortes ou du parlement. Ils exigeaient également que leurs représentants prêtent serment, sanctionné par les notaires publics, en ne jurant ni de changer leurs instructions ni d'outrepasser leur mandat. Cette pratique est connue sous le nom de « mandat impératif ». Elle illustre aussi le modèle délégué de la représentation, ce qui exige que les députés répondent aux désirs de leurs électeurs, quelles que soient leurs convictions, jugement ou valeurs personnels. Ce modèle, dont le député est tout simplement un véhicule

d'expression des souhaits de la population, est souvent un moyen nécessaire lorsque la taille de la population est trop grande pour recourir au modèle de démocratie directe. De nos jours, bien que de nombreux députés affirment qu'ils « représentent les souhaits de leurs électeurs », une telle stratégie est généralement utilisée par opportunisme politique plutôt que pour agir par la délégation.

A mesure que les États-nations modernes émergeaient, les théories sur la représentation ont évolué. La théorie de la démocratie libérale, si fortement ancrée dans le discours d'Edmund Burke aux électeurs de Bristol, estimait que les représentants, même s'ils sont élus, ne représentaient pas seulement leurs électeurs, mais toute la nation, dont les intérêts étaient supérieurs et parfois différents de ceux des groupes spécifiques. Par conséquent, le mandat impératif est de plus en plus devenu incompatible avec la démocratie et le mandat représentatif que Burke et d'autres ont embrassés.

Edmund Burke a fait son commentaire aux électeurs de Bristol à une époque précédant l'existence des partis politiques modernes. Il a donc seulement eu besoin de faire la différence entre les délégués et modèles fiduciaires de représentation. Le modèle fiduciaire de représentation, que Burke a promu, exige que les électeurs confient la responsabilité décisionnelle aux députés élus. Une fois élu, le législateur doit utiliser ses propres compétences et sa conscience pour agir dans l'intérêt du peuple.

## ENCADRÉ 2: EXEMPLES D'INGÉNIERIE POLITIQUE

Indonésie - Les Partis sont tenus d'avoir des annexes dans au moins deux tiers des provinces et dans les deux tiers des municipalités de ces provinces. Chaque branche municipale du parti doit avoir au moins 1000 membres.<sup>7</sup>

Nigeria - Les membres des instances dirigeantes des partis doivent « appartenir à différents états dont le nombre ne doit pas être inférieur aux deux tiers de tous les Etats de la Fédération.<sup>8</sup> »

Russie - Les partis politiques doivent avoir des bureaux régionaux et au moins 500 membres dans au moins 45 des 89 régions du pays.<sup>9</sup>

Thaïlande - Une structure annexe, avec au moins 5000 membres, doit être mise en place dans chacune des quatre régions désignées.<sup>10</sup>

Comme Burke l'a indiqué dans son célèbre discours, « vous choisissez un membre, mais en effet, quand vous l'aurez choisi, il n'est pas membre de Bristol, mais il est un membre du Parlement. »

L'évolution de la politique des partis a apporté une nouvelle dimension aux formes de représentation. Au lieu de choisir un représentant local, soit en tant que délégué ou fiduciaire, dans de nombreuses démocraties, les électeurs choisissent désormais entre les partis politiques pour les représenter. Selon la force du système des partis et le type de système électoral en place, le candidat individuel ne joue qu'un rôle mineur dans l'élection, mais les campagnes se déroulent entre les dirigeants des partis politiques et leurs partis. Dans ces genres de situations, les électeurs

peuvent choisir selon les bases idéologiques et plates-formes des partis en lice, et dans les systèmes où les partis sont forts, il y aura une délimitation claire entre ce que chaque parti désigne. Ainsi, les partis politiques élus sur la base de leurs politiques, devraient être jugés selon leur capacité à mettre en œuvre la plate-forme ayant fait l'objet de leur campagne. En vertu de ce modèle idéologique de représentation, la cohésion du groupe parlementaire est particulièrement importante, car elle influence la capacité d'un parti à imposer ses programmes politiques.

Bien sûr, dans de nombreuses démocraties, les partis politiques sont fondés autour de leaders charismatiques ou de petites élites au pouvoir, souvent avec des politiques moins élaborées. Dans ces cas, les électeurs seront plus

## ENCADRÉ 3: LES ÉLECTEURS S'IDENTIFIENT-ILS PRINCIPALEMENT AUX PARTIS OU AUX CANDIDATS?

Irak - On peut conclure que les électeurs irakiens s'identifient toujours plus au parti. Mais, avec le « système de liste ouverte » en place, il convient de noter que les électeurs ne votent pas pour des candidats individuels au sein des listes de partis.

Monténégro - les électeurs votent pour des listes de partis et non pas pour les individus, et les électeurs s'identifient surtout à un parti et / ou un (des) leader (s) de parti fort / s. La personne ou le parti qui soumet une liste électorale, qui dans la plupart des cas est un parti politique, peut déterminer librement l'ordre des candidats sur la liste.

Maroc - Il est important pour les candidats / députés d'être identifiés à un parti parce qu'il n'y a aucun nom sur les bulletins de vote, seuls les symboles des partis y figurent.

Nigeria – Etant donné que de nombreux électeurs nigériens ne savent pas vraiment grand-chose sur les manifestes et programmes des partis avant de voter, ils ont tendance à voter pour des candidats qu'ils connaissent déjà.

Pakistan - En général, le parti est le plus grand identificateur, mais pas toujours.

Pérou - Les électeurs s'identifient plus généralement aux candidats plutôt qu'aux partis. Les partis ont choisi d'inclure des artistes, des vedettes de sport, et d'autres personnalités publiques sur la liste de candidats pour attirer les votes.

Afrique du Sud - Vu le système de scrutin de liste pour les élections, les électeurs soutiennent généralement les candidats désignés par leur parti politique favori.

fortement influencés par des facteurs non idéologiques, comme l'intérêt personnel, la popularité du leader, et la publicité, et moins par la politique. En outre, dans certains cas, les partis sont censés représenter des clivages sociaux, fondés sur des facteurs tels que l'origine ethnique et la religion. Selon ce modèle, un parti a une base électorale claire, et doit représenter les intérêts spécifiques de cette population. En règle générale, le soutien au parti sera fort dans son fief électoral, et faible au sein des autres groupes démographiques (aussi connu comme le modèle consociatif). Cela facilite davantage les campagnes et l'élaboration des politiques orientées vers le groupe principal de soutien. Le parlement est alors considéré comme l'institution où ces clivages sont fusionnés dans un but national, à travers le débat et une éventuelle formation d'alliances.

Par ailleurs, les partis peuvent être encouragés ou forcés à surmonter ces différences sociétales internes (connu sous le nom d'ingénierie politique ou centripétalisme).<sup>5</sup>

Les mécanismes utilisés pour sa réalisation consistent à exiger la sélection des membres d'un parti dans des régions spécifiques du pays ou d'avoir des candidats qui représentent les différents clivages de la société (voir encadré 2).<sup>6</sup> Le but de ces exigences est de désamorcer les tensions ethniques, religieuses ou régionales au niveau communautaire, afin d'éviter des litiges au niveau national lesquels peuvent survenir lorsque les partis se concentrent sur la représentation d'intérêts relativement étroits. Les partis travaillant dans ces systèmes ont généralement besoin d'édifier de grandes bases de soutien dans les domaines ne pouvant pas être normalement considérés comme territoires « amis », et d'élaborer des politiques incluant les différences régionales et sectorielles. Cependant, chaque société et communauté comprend nécessairement des intérêts, opinions, valeurs et des idées. En raison de cette diversité, il est généralement impossible pour un parti ou un chef de file de représenter toute une société.

La conception du système électoral peut également

**TABLEAU 1: L'IMPORTANCE DE L'APPARTENANCE À UN PARTI**

Pays	Les électeurs s'identifient notamment au parti ou au candidat	Pour les candidats, quelle est l'importance de l'appartenance à un parti	Type de système électoral <sup>13</sup>
Bangladesh	Les deux	Extrêmement important	FPTP
Bosnie and Herzégovine	Parti	Extrêmement important	Liste-ouverte PR
Bulgarie	Parti	Extrêmement important	MMP <sup>14</sup>
Bulgarie	Parti	Essentiel - obligatoire	MMP
Colombie	Les deux	Très important	PR
Hongrie	Parti	Extrêmement important	MMP
Irlande	Parti	Extrêmement important	PR-STV <sup>15</sup>
Irak	Les deux	Important	Liste-ouverte PR
Kosovo	Parti	Extrêmement important	Liste-ouverte PR
Mali	Candidats	Très important	PR - 2 tours
Monténégro	Parti	Extrêmement important	PR
Maroc	Candidats	Très important	PR
Nigeria	Candidats	Essentiel - obligatoire	FPTP
Pakistan	Les deux	Important	FPTP
Pérou	Candidats	Non-important	PR
Serbie	Les deux	Très important	PR
Afrique du Sud	Parti	Extrêmement important	PR
Royaume Uni	Parti	Extrêmement important	FPTP
Yémen	Parti	Important	FPTP

encourager différentes approches à l'organisation d'un parti.<sup>11</sup> Dans les démocraties où les électeurs s'identifient notamment aux partis et / ou où il existe un système de liste électorale qui donne au parti le pouvoir de classer ses candidats, le processus de pré-sélection du candidat potentiel constitue souvent le plus important aspect de la campagne électorale. L'objectif d'une telle phase est de sécuriser la pré-sélection pour une circonscription « sûre », ou une position gagnable sur la liste du parti dans les circonscriptions plurinominales. Dans ces cas, les électeurs peuvent d'abord choisir le chef de parti et la politique du parti, plutôt qu'un individu (en particulier dans un système de liste fermée). On peut donc dire qu'un député représente le parti, et non pas un groupe de circonscriptions, et certainement pas en tant que fiduciaire selon la définition de Burke. Si dans un système de liste de scrutin du parti, un député vote ensuite contre la politique du parti, les électeurs peuvent à juste titre se sentir lésés car le député ne représente pas convenablement le parti pour lequel il a été élu.

Dans l'enquête du NDI conduite dans 19 pays,<sup>12</sup> il était clair que les règles électorales jouaient un rôle important pour déterminer si les électeurs s'identifiaient d'abord à un parti (soutiennent généralement le candidat désigné du parti), ou aux candidats individuels (soit à titre indépendant ou en tant que candidats des partis), comme l'illustrent certaines réponses dans l'encadré 3. Des questions comme la conception du bulletin de vote (par exemple, si l'identification du parti est indiquée à côté du nom du candidat), et le style de campagne, sont des facteurs déterminants si les partis ou les candidats individuels sont plus fortement promus. Cependant, il n'y avait pas de corrélation entre les types de systèmes électoraux et l'importance de l'appartenance politique, comme le montre le tableau 1.

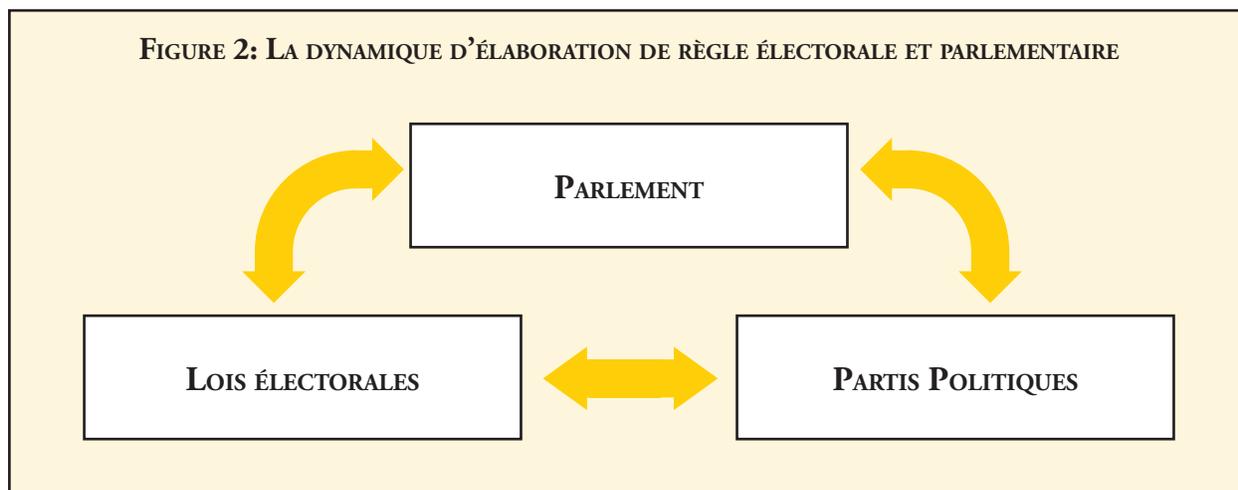
Au sens technique, dans le cadre du modèle fiduciaire de représentation, la participation des électeurs ne se déroule que lors des élections, lorsque les électeurs ont la possibilité de juger de la performance de leur député (s'il/ elle se présente à nouveau), et de choisir leur candidat préféré pour agir dans leurs intérêts. Bien sûr, dans certaines régions du Canada, de la Suisse et des États-Unis, les électeurs ont la possibilité de rappel : une sorte de référendum où les électeurs peuvent se débarrasser de

leurs représentants élus en dehors des cycles électoraux normaux.<sup>16</sup> Toutefois, la pratique démocratique moderne reconnaît l'importance de la mise en place d'un système de communication bidirectionnel fort entre les députés et les circonscriptions, et avec leur parti. Les députés doivent être conscients des préoccupations des électeurs ainsi que de leurs points de vue sur des questions spécifiques. De même, les députés doivent chercher à informer les électeurs de leurs actions à l'Assemblée législative et de la façon dont ils ont répondu aux préoccupations des électeurs. Idéalement, un dialogue permanent est établi entre les députés et les circonscriptions - éventuellement à travers les bulletins, les médias, l'Internet ou les heures de bureau des circonscriptions.<sup>17</sup> Peut-être qu'il est évident qu'un député doit également maintenir une bonne communication avec son parti, mais cette communication peut être négligée suite aux pressions de l'environnement parlementaire. Très souvent, les députés se voient comme des représentants de leur circonscription et de leur parti: ces deux rôles ne sont pas généralement en conflit. Cette relation dépendra aussi de l'équilibre des pouvoirs entre le député et le parti – est-ce que le parti compte sur ses députés pour sa survie, ou est-ce que le député est tributaire du parti pour une éventuelle pré-sélection ?

# LES REGLES INFLUENCENT LE COMPORTEMENT

Les relations de pouvoir entre les partis politiques, leurs représentants parlementaires et les parlements sont fortement influencées par les règles auxquelles ils sont soumis, ainsi que les ressources que les assemblées législatives offrent aux groupes parlementaires. Ces règles sont souvent déterminées par les partis et leurs législateurs, et pas nécessairement par un arbitre indépendant. Les théories politiques tentent d'expliquer les interrelations entre les partis politiques et les systèmes électoraux. Les

tendent à produire des systèmes multipartites en raison de la capacité d'un certain nombre de partis à satisfaire au seuil de représentation au parlement. C'est l'une des raisons pour lesquelles les systèmes proportionnels, avec leurs seuils inférieurs de succès, tendent à être favorisés par les petits partis. Par exemple, un parti atteignant 15 % des voix dans un système majoritaire uninominal à un tour (SMU) remporte rarement le siège. Cependant, dans un système de représentation proportionnelle, un parti avec 14,3 %



parlements, qui généralement servent de principal pouvoir de réglementation, ont également un rôle dans ces relations (voir Figure 2).

## SYSTEMES ELECTORAUX

Il existe deux principales écoles de pensée concernant la relation entre les systèmes électoraux et les partis. Certaines écoles soutiennent que les partis et les systèmes de partis sont formés par le contexte électoral dans lequel ils évoluent : c'est-à-dire que le système des partis est un produit du système électoral.<sup>18</sup> Par conséquent, elles soulignent que les systèmes de vote majoritaire, uninominal ont tendance à créer deux systèmes à parti unique, tandis que les systèmes de vote proportionnels avec circonscriptions plurinominales

des voix dans une circonscription de six membres verra son candidat élu. Ainsi, selon la sagesse conventionnelle, les systèmes majoritaires favorisent de façon disproportionnée les grands partis et limitent l'existence d'une multiplicité de partis. D'autre part, les systèmes proportionnels fournissant un seuil d'entrée plus bas permettront à plus de partis de bénéficier d'une part de représentation qui leur serait autrement refusée dans les systèmes majoritaires.<sup>19</sup>

D'autres courants de pensées font valoir que cette approche est trop simpliste et ne tient pas suffisamment compte des influences politiques et historiques, notamment dans les pays en transition. Ils soutiennent que les plus vieilles démocraties stables ont généralement moins de partis que les démocraties émergentes et que le système électoral ne joue qu'un rôle secondaire, voire mineur. Certains soutiennent

**TABLEAU 2: LE NOMBRE DE PARTIS PARLEMENTAIRES DANS LES PAYS ENQUÊTÉS PAR LE NDI**

	<b>Système uninominal majoritaire à un tour</b>	<b>Représentation proportionnelle</b>
<b>No. de pays</b>	5	14
<b>Pays</b>	Bangladesh, Nigeria, Pakistan, Royaume Uni, Yémen	Bosnie et Herzégovine, Bulgarie, Cambodge, Colombie, Hongrie, Irlande, Iraq, Kosovo, Mali, Monténégro, Maroc, Pérou, Serbie, Afrique du Sud
<b>No. de parties</b>	5 à 10	5 à 23
<b>Nombre moyen de partis</b>	7,8	11,1

également que même si le système électoral peut avoir une forte influence au début de l'évolution d'une démocratie, au fil du temps, ce sont les partis politiques au pouvoir qui forgent le système électoral. Ce faisant, ils soulignent que les partis les plus influents dans le pays permettront de renforcer le système électoral ayant créé les relations de pouvoir entre eux.<sup>20</sup> Bien sûr, en l'absence de parti unique dominant, il est difficile de changer les lois électorales sans aménager les intérêts d'un certain nombre de partis. Lorsqu'un parti n'est pas en mesure de monopoliser l'environnement électoral à son propre compte, sa meilleure option est de limiter ses adversaires politiques, en termes de nombre, de ressources ou les deux. Par exemple, au début du 20e siècle, les partis politiques et groupes établis en Europe occidentale ont introduit la représentation proportionnelle pour garantir leur propre survie face à la montée des groupes de travail de gauche, à la suite de l'extension du droit de vote.<sup>21</sup> Ces partis craignaient que le mouvement ouvrier bien organisé ne réussisse à diviser le vote conservateur-libéral, ce qui aurait constitué pour eux un défi à leur maintien au pouvoir.

L'enquête du NDI a révélé une corrélation entre le système électoral et le nombre de partis à l'Assemblée législative (Tableau 2). Toutefois, ces chiffres bruts n'indiquent pas nécessairement les forces relatives des partis. Par exemple, au Royaume-Uni, où il y a 10 partis représentés à la Chambre des communes, trois partis (conservateurs, les travaillistes, et les libéraux démocrates) détiennent près de 90 % des sièges.<sup>22</sup> Les règles électorales influencent la façon dont les partis font campagne, ainsi que les relations de pouvoir relatif entre les différents partis, et entre les partis et leurs candidats. La section suivante examine plus en détail ces types de problèmes.

Dans les systèmes de représentation proportionnelle, les électeurs font généralement le choix entre des partis

qui sont sur le bulletin de vote. Dans un système de liste fermée - où le parti présente un classement préférentiel des candidats, et que les électeurs ne peuvent pas modifier la liste - les chefs de parti ont un énorme pouvoir sur les membres qui recherchent des sièges parlementaires. Là où les électeurs votent pour un parti plutôt que pour des candidats individuels, on peut s'attendre à ce que les députés d'un parti votent en bloc conformément à la politique du parti. Certains parlements indiquent dans leurs Règlements que les partis votent en bloc. Dans de tels cas, la Nouvelle-Zélande, par exemple, le whip du Parti (Coordinateur de groupe) annonce spécifiquement comment les députés du parti votent.

Dans un système de liste ouverte - où les électeurs peuvent indiquer leurs préférences sur une liste d'un parti ou à travers plusieurs partis - il y a plus de possibilités pour les candidats de faire campagne sur leurs propres plateformes individuelles afin de gagner plus de votes contre leurs collègues du parti. Dans les systèmes majoritaires - le vote majoritaire ou autre - les partis sont souvent identifiés sur le bulletin de vote, mais aux côtés des candidats individuels. Ainsi, les électeurs font sans doute le choix d'un parti et d'un candidat individuel.

Lorsqu'on examine le mode de fonctionnement des groupes parlementaires, il est important de garder à l'esprit les relations existant entre les partis et le système électoral, et entre les partis eux-mêmes - car ceux-ci ont une influence importante sur les relations de pouvoir entre les députés et leurs partis.

## REGLES PARLEMENTAIRES

### *Les seuils du statut du groupe parlementaire*

Les parlements déterminent souvent les seuils de reconnaissance officielle des partis comme groupes parlementaires. Le statut officiel de « groupe parlementaire » ou « groupe » peut être nécessaire pour avoir accès à un espace de bureau, bénéficier de personnel ou de tout autre appui. Il peut même être requis pour initier une action parlementaire, comme la soumission de motions et la mise en place de la législation. Sur les 19 pays étudiés par le NDI, 10 ont souligné des exigences minimales pour la réalisation de « groupe parlementaire » officiel ou le statut de « groupe », le seuil étant de l'ordre de 2,0 à 8,4 % du total des sièges parlementaires (voir le tableau 3). Ce seuil raisonnablement bas est nécessaire pour permettre aux représentants élus d'exercer leurs fonctions parlementaires, mais il encourage également les députés à agir de manière cohérente et coordonnée. En revanche, les seuils extrêmement bas peuvent décourager les différents groupes politiques à s'unir au parlement ; et tandis qu'ils peuvent rendre certaines procédures législatives plus participatives, ils peuvent aussi les rendre plus difficiles à manier.

Certains parlements mettent en place des dispositions spéciales pour les indépendants et d'autres députés, qui

ne remplissent pas les critères standards pour qu'un groupe parlementaire se réunisse et forme un groupe technique. Par exemple, dans le Parlement irlandais, un total de sept membres d'un même parti politique correspond au seuil pour bénéficier du statut de groupe parlementaire. Toutefois, conformément à l'article 116 des Règlements, les représentants élus qui ne respectent pas le seuil peuvent demander la reconnaissance officielle du Président comme groupe technique. La majorité des représentants qui ne remplissent pas tous les critères pour constituer un groupe parlementaire doivent soutenir la demande. En effet, cette règle limite le nombre de groupes techniques à un, ce qui empêche une prolifération des groupes pouvant rendre difficile la gestion de la procédure législative.

### *Droits des groupes parlementaires*

Dans la plupart des cas, les groupes parlementaires officiellement reconnus jouissent de droits ou privilèges particuliers. L'enquête du NDI a identifié seulement quelques pays, dont le Cambodge, l'Irak et le Nigeria, où il n'y a, soit aucune reconnaissance formelle du caucus soit aucun avantage clair associé à un tel statut. Même dans les pays où de tels avantages existent, ils sont très variables et se répartissent généralement en deux grandes catégories. La première catégorie comprend l'obtention de bureau et de financement et / ou du personnel. Ces avantages et d'autres ressources pourvus par l'État ont pour objectif d'aider les

**TABLEAU 3: SEUILS DE STATUT DU GROUPE PARLEMENTAIRE**

Pays	No. requis pour former un "parti" ou groupe	Total de députés au parlement	% total requis pour former un groupe
<b>Bangladesh</b>	25 (parti) 10 (groupe)	299	8,4 3,3
<b>Bosnie and Herzégovine</b>	3	42	7,1
<b>Bulgarie</b>	10	240	4,2
<b>Cambodge</b>	10	123	8,1
<b>Hongrie</b>	10	386	2,6
<b>Irlande</b>	7	166	4,2
<b>Monténégro</b>	2	81	3,7
<b>Maroc</b>	20	325	6,2
<b>Pérou</b>	6	120	5,0
<b>Serbie</b>	5	250	2,0

députés et leurs partis à exercer leurs fonctions législatives, et sont généralement attribués proportionnellement à la représentation de chaque parti à l'Assemblée législative. Selon les dispositions spécifiques de chaque pays, les partis peuvent utiliser ces fonds pour embaucher du personnel, pour la sensibilisation des membres ou à des fins organisationnelles. Ce document se focalise sur le financement spécifiquement conçu pour aider les députés ou groupes parlementaires dans leur travail législatif. Tous les pays ne fournissent pas de financement pour les activités du parti en dehors du parlement, ni pour l'organisation de groupe parlementaire, et il n'y a toujours pas de distinction claire entre les deux. Cela dit, les critères de références minimums pour les Parlements démocratiques identifient l'affectation des ressources aux groupes parlementaires comme une norme importante. (L'annexe 1 comprend des extraits de quatre points de référence pour les Parlements démocratiques qui traitent du financement des groupes parlementaires, de la défection et d'autres questions.) Le deuxième groupe d'avantages fournis aux caucus reconnus officiellement correspond aux droits procéduraux accordés dans l'administration et les délibérations parlementaires. La section suivante fournit quelques exemples de ces deux catégories de prestations à travers le monde.

Dans certains cas, le principal parti de l'opposition à l'Assemblée législative a le droit de choisir le chef de l'opposition. Ce bureau s'accompagne d'avantages spécifiques, souvent en termes d'effectifs ou de protocole d'état. Souvent, ces avantages comprennent également des droits conçus pour faciliter le contrôle de l'action gouvernementale, y compris l'accès à des informations classifiées, des jours concédés à l'opposition pour choisir des sujets de débat parlementaire, et le droit de l'opposition et des députés du gouvernement de soumettre un nombre égal de questions orales aux ministres. Au Bangladesh, le président de l'Assemblée alloue des avantages administratifs en consultation avec les chefs de partis à l'Assemblée législative conformément à la tradition. Les dirigeants du gouvernement et de l'opposition bénéficient d'espace de bureau à l'Assemblée législative, de même que leur whip respectif. Par exemple, le whip en chef bénéficie d'un secrétaire particulier, d'un secrétaire particulier adjoint, de chargé des relations publiques, d'un assistant privé et d'un

messenger. Chaque whip du gouvernement a également un secrétaire particulier, un secrétaire particulier adjoint, un assistant privé, et un messenger. Le chef et le chef adjoint de l'opposition reçoivent des privilèges semblables à ceux dont bénéficie le whip en chef du gouvernement. Par exemple, le whip en chef de l'opposition dispose d'un secrétaire particulier.

En Ouganda, le chef de l'opposition a le droit d'avoir du personnel, tandis que les petits partis de l'opposition bénéficient de bureaux de direction du caucus, mais pas de personnel. Au Royaume-Uni, les partis de l'opposition reçoivent des fonds pour couvrir les coûts de leur participation aux travaux parlementaires, y compris les frais de fonctionnement pour le bureau du chef de l'opposition.<sup>23</sup> Au Maroc, les partis parlementaires bénéficient de personnel et d'autres avantages, y compris d'espace de bureau à la Chambre des représentants.<sup>24</sup>

Conformément aux règlements intérieurs du Parlement monténégrin, les groupes parlementaires ont droit à des bureaux, et aux avantages qui sont courants ailleurs. En outre, un groupe de plus de cinq députés peut engager un conseiller, et pour 15 députés supplémentaires, ils ont droit à un conseiller supplémentaire, également à la charge du législateur.<sup>25</sup> L'un des principaux avantages de la formation d'un groupe parlementaire au Monténégro est le droit de participer aux travaux du Collège du président du parlement, y compris le Président, le vice-président et les présidents des groupes parlementaires. Le Collège examine les questions relatives à l'organisation et au travail du Parlement et des comités; applique les règles et procédures parlementaires; planifie les travaux des sessions et séances du Parlement; fixe les dates et l'ordre du jour et convoque les séances parlementaires, et gère le financement public des groupes parlementaires. Les secrétaires généraux et présidents de comité peuvent également participer aux travaux de cet organe. Bien que le Collège soit purement consultatif, le forum offre aux groupes parlementaires l'occasion d'influencer la prise de décision du Président. De même, au Mali, et en Bosnie-Herzégovine, les groupes officiellement reconnus sont représentés dans la « conférence des présidents, » la réunion des leaders des groupes parlementaires où de nombreuses décisions relatives à l'assemblée sont prises (nominations,

**TABEAU 4: GROUPE PARLEMENTAIRE ET DROITS DE PROCÉDURE DES MEMBRES INDIVIDUELS EN COLOMBIE<sup>30</sup>**

<b>Droit procédural</b>	<b>Groupes Parlementaires</b>	<b>Membres individuels (sous réserve des décisions du caucus)</b>
<b>Appel aux auditions et débats</b>	√	x
<b>Participer aux auditions et débats</b>	√	x
<b>Droits de parler aux sessions plénières</b>	√	√
<b>Participer lors des votes des règlements</b>	√ Avec priorité sur les membres individuels	√
<b>Soumettre n'importe quel type de motion</b>	√	√
<b>Soumettre des questions</b>	√	√
<b>Demander des votes nominaux</b>	√	√
<b>Demander des votes séparés pour différentes portions d'un projet de loi</b>	√	√
<b>Designier des candidats</b>	√	x
<b>Demander la vérification du quorum</b>	x	√
<b>Soumettre des motions d'ordre et d'autres questions de procédures soulignées dans les règlements</b>	x	√

organisation interne, etc.)

Au Pérou, les groupes parlementaires « ont le droit de bénéficier de personnel, de fonds et d'un bureau de travail, proportionnellement au nombre de leurs représentants. »<sup>26</sup> Seuls les groupes parlementaires peuvent adopter des lois. Il n'existe aucune disposition de législation à titre privé. Toutefois, les règles permettent à un groupe de législateurs ne remplissant pas tous les critères de reconnaissance officielle, de constituer un groupe spécial, uniquement pour soumettre une législation en tant que groupe parlementaire. En Hongrie, au début de chaque séance, chaque groupe parlementaire peut s'adresser au Parlement pendant un maximum de cinq minutes sur les questions qui sont « d'importance nationale, urgentes et extraordinaires », et qui ne sont pas inscrites à l'ordre du jour. Les députés individuels ont le même droit, mais ils ne peuvent s'exprimer devant le Parlement qu'après clôture des débats sur les points à l'ordre du jour.<sup>27</sup> Au Parlement irlandais, les avantages du caucus comprennent: poser des questions prioritaires, bénéficier de temps supplémentaire

pour parler lors des débats législatifs, et être autorisé à faire des déclarations à la suite d'une déclaration ministérielle.<sup>28</sup> Ces avantages ne sont pas disponibles pour les députés indépendants.

Selon les règles et pratiques coutumières au sein d'un organe législatif donné, souvent à travers leur whip, les caucus peuvent notamment contrôler entièrement la possibilité de poser des questions ou de participer aux débats parlementaires. Par ailleurs, dans le Parlement canadien, les indépendants ou les députés des partis qui ne satisfont pas au critère de groupes parlementaires, ne peuvent pas être officiellement membres des comités permanents. Par exemple, une étude a constaté qu'au Canada:

Les délibérations de la Chambre et de ses comités sont fondées exclusivement sur les partis. Il est établi, même si cela n'est pas toujours écrit dans les Règlements, que les occasions pour poser des questions ou participer aux débats sont contrôlées par des whips des partis, ce qui ne donne aucun

#### ENCADRÉ 4: LES GROUPES MULTIPARTITES DU ROYAUME-UNI<sup>31</sup>

Le parlement du Royaume-Uni a un système étendu de Groupes constitués de tous les partis, ce qui permet aux députés de tous partis de se regrouper pour poursuivre des intérêts spécifiques. L'adhésion à ces groupes est volontaire. En août 2010, il y avait 250 groupes thématiques et 88 groupes régionaux ou nationaux. Étant donné que ce sont principalement des groupements d'arrière-ban (groupements composés principalement de députés juniors), et que pour former un groupe multipartite, il faut au moins 20 députés (dans un parlement d'environ 1400 députés et pairs), il y a évidemment beaucoup d'adhésions multipartites, et le niveau d'activité est très variable. Comme l'illustrent les exemples ci-dessous, les groupes multipartites couvrent un large éventail d'intérêts politiques, techniques et sociaux.

Le groupe parlementaire anglo-américain vise à « promouvoir les relations amicales et de compréhension mutuelle entre les membres du Congrès et les membres du Parlement; prendre des dispositions pour l'échange d'informations et de visites ; et fournir des occasions de discussion. » Le Groupe comprend l'actuel premier ministre et le Vice-Premier ministre, et reçoit un financement important de la Chambre des communes et de la Chambre des Lords.

Le Groupe des droits humains est chargé de promouvoir « les questions des droits de l'homme au sein du Parlement et d'enquêter et de publier les violations des droits de l'homme survenant à l'extérieur du Royaume-Uni. »

Le Groupe sur la fibromyalgie (une maladie musculaire et des tissus) vise à « sensibiliser les parlementaires sur la fibromyalgie et de fournir un forum de discussion interpartis sur la maladie. »

Les questions de politique générale sont également abordées dans de nombreux groupes, par exemple la réforme électorale, la sécurité intérieure, la population, le développement et la santé de la reproduction. Le Groupe de Transport à Faible Emission en Carbone existe pour « fournir un forum pour l'industrie du transport faible en carbone, les parlementaires et d'autres partis intéressés afin qu'ils aient une discussion éclairée sur les principales questions affectant le transport à faible émission en carbone » ; et les Groupes sur les Zoos et Aquariums travaillent pour la « conservation à travers l'éducation et la compréhension. »

De nombreux groupes ont une base plus sociale, par exemples: le Groupe de tennis, pour permettre aux « Membres et pairs de jouer des matchs de tennis ensemble et rivaliser avec les différentes équipes de tennis extérieurs. »

pouvoir discrétionnaire au Président pour reconnaître les membres ne figurant pas sur les listes approuvées des partis.<sup>29</sup>

Selon la loi de 2005 du parti de caucus de la Colombie, un groupe parlementaire ne comprend que les membres d'un organe législatif du même parti, mouvement politique ou d'un groupe important d'électeurs. Depuis, la loi ne reconnaît pas de caucus multipartite, mais si un parti réussit seulement à obtenir un député au parlement, ce membre serait considéré comme un caucus du parti. Le tableau 4 compare les droits des groupes parlementaires et des membres individuels dans les procédures législatives de la Colombie. Comme l'indique le tableau, seuls les caucus peuvent convoquer les auditions et débats et y participer ou désigner des personnes aux postes de direction dans les organes législatifs. La loi exige également que les caucus agissent à l'unisson, sauf pour les questions que le groupe parlementaire estime comme relevant de la conscience, ce qui réduit les possibilités pour les députés de rompre les rangs avec les membres de leurs caucus. La Cour constitutionnelle a décidé que chaque député ne peut

exercer les droits ci-dessous énumérés que lorsque leurs actions sont conformes aux décisions de leur groupe parlementaire, ou à moins que le caucus ait tranché que la question en examen relève de la conscience.

#### *Forums thématiques*

Les législateurs forment parfois des alliances interpartis avec des députés d'autres partis afin de faire avancer des législations ou d'autres actions à l'ordre du jour. Selon le niveau de discipline en vigueur dans le parti, et la nature de la question, ces alliances peuvent varier, allant de l'amitié, fondée, par exemple, sur des intérêts religieux et / ou sociaux communs ou d'origine géographique, aux regroupements officiels axés sur des enjeux (à l'instar du système britannique des groupes parlementaires de tous les partis, voir l'encadré 4). Ces initiatives mettent à la disposition des députés un moyen pour développer leurs propres connaissances et influences en dehors des structures formelles de leurs caucus et au-delà du système des comités.

Par ailleurs, les députés vont souvent développer des

## **ENCADRÉ 5: INTÉRÊTS DES FEMMES ET CAUCUS RÉGIONAUX— RÉGION AUTONOME DE BOUGAINVILLE**

Bougainville, le regroupement d'îles situées plus à l'est de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, a été en proie à des conflits internes durant les années 1980 et 1990. Ces conflits ont été résolus grâce à un accord de paix et à la Constitution de la nouvelle région autonome de Bougainville. L'article 80 de la Constitution de Bougainville permet au président/à la présidente de désigner son Conseil exécutif, mais en fonction des candidatures des femmes et des groupes régionaux de travail. Après les élections de 2010, le nouveau président John Momis a nommé Joan Jérôme comme ministre des Femmes. Cependant, quand Jérôme n'a pas réussi à obtenir l'appui du caucus des femmes de trois membres, le président a dû nommer le candidat du caucus, Rose Pihei, comme la nouvelle ministre. Les caucus régionaux (composé de tous les députés de chacune des trois régions - Nord, Centre et Sud) fournissent également des candidats parmi lesquels le Président choisit deux ministres de chaque région.

*Section 80. La composition du Conseil exécutif de Bougainville.*

(1) Sous réserve de la section 82 (responsable du Conseil exécutif de Bougainville), le Conseil exécutif de Bougainville est composé du:

(a) président;

(b) vice-président, et

(c) sous réserve de la section 101 (révocation des membres du Conseil exécutif de Bougainville), une femme membre de la Chambre des représentants nommée par le Président, qui est membre féminin nommé par les femmes membres (à la fois celles qui sont élues pour représenter les intérêts des femmes et toutes les femmes membres des circonscriptions uninominales);

(d) six membres nommés conformément à la Section 81 (représentation des régions), et

(e) un membre nommé par le Président, et

(f) quatre membres nommés par le président en vertu de la Section 83 (nomination d'autres membres).

affinités régionales, fondées sur les intérêts communs de leurs circonscriptions. Dans certaines démocraties post-conflits, toutefois, la poursuite des intérêts régionaux peut attiser les hostilités persistantes de la période de conflit. À Bougainville, pendant l'horrible conflit interne à la fin du 20<sup>e</sup> siècle, il y avait une division claire entre les régions du Sud et du centre, d'une part, et d'autre part la région du Nord. En réponse à un éventuel déroulement de litiges, l'accord de paix de 2001 a esquissé une forme de partage du pouvoir selon laquelle, par exemple, le Président et le vice-président doivent venir de différentes régions (voir encadré 5).

### **MEASURES ANTI-DEFECTION**

Dans de nombreux pays, la discipline de parti est une question privée ou volontaire qui est résolue à travers une combinaison de perspectives des législateurs individuels ou des priorités (y compris leur conscience) et la fidélité au parti. En vertu de ce modèle « volontaire », la discipline doit se traduire par la loyauté du député aux idéologies, politiques et programmes de son parti et l'intérêt pour les

avantages de la réélection et pour l'avancement de carrière. Bien que de telles aspirations pour la loyauté volontaire au parti soient souvent souhaitables, elles ne sont pas toujours réalisables, car les partis peuvent manquer d'une forte base idéologique et / ou de démocratie interne suffisante. Par ailleurs, les élus peuvent être confrontés à des intérêts divergents. Compte tenu de la menace de défections sans principes<sup>32</sup> qui sont motivées par l'opportunisme politique et la corruption, certains pays se sont tournés vers le système judiciaire pour faire respecter la discipline.

Les avantages et les inconvénients des lois anti-défection – les dispositions légales qui limitent la capacité des élus à quitter le parti au nom duquel ils sont élus - ont suscité de nombreux débats dans les milieux universitaires, chez les experts constitutionnels et des droits humains, chez les spécialistes d'appui à la démocratie et chez les politiciens. Ces lois peuvent interdire totalement les défections, ce qui peut causer la perte du siège d'un député pour raison de défection, ou elles peuvent énoncer les conditions dans lesquelles il est possible pour un député de faire défection sans perdre son poste. Les partisans de ces lois affirment qu'elles aident à faire respecter la volonté

## ENCADRÉ 6: LA LOI OLIPPAC DE LA PAPOUASIE-NOUVELLE-GUINÉE

Depuis son indépendance en 1975, la Papouasie-Nouvelle-Guinée a été en proie à l'instabilité politique, y compris de nombreuses motions de censure, des changements fréquents de parti et de gouvernement, ainsi que de premiers ministres. Jusqu'en 2002, aucun gouvernement n'avait pu survivre à un plein mandat de 5 ans. De 2001 à 2003, de nouvelles lois ont été adoptées pour assurer la stabilité. La loi organique sur l'intégrité des partis politiques et des candidats (OLIPPAC)<sup>35</sup> était une tentative ambitieuse et de grande envergure de l'ingénierie politique. L'OLIPPAC a facilité l'inscription des partis et assuré le financement de l'administration des partis (basé sur l'inscription et le nombre des députés). Dans une tentative pour créer une plus grande stabilité, l'OLIPPAC exige ce qui suit:

- Les députés indépendants restent soit indépendants ou adhèrent à un parti politique avant l'élection du Président du parlement après une élection générale;
- Les députés indépendants qui ont voté pour le premier ministre quand le premier ministre était élu la première fois, soutiennent le Premier ministre à la suite des motions de censure;
- Les députés ne changeront pas de partis pendant la durée de la législature, et
- Les députés affiliés à des partis votent conformément à la résolution de leur parti sur: l'élection du Premier Ministre; les motions de censure, le budget et sur les modifications de la Constitution et des lois organiques (les députés pourraient être rejetés par le Parlement faute de le faire).

Ces réformes semblent avoir eu du succès, comme c'était le cas pour le gouvernement de M. Michael Somare 2002 à 2007, le premier gouvernement à survivre un mandat complet. Le gouvernement de Somare a été réélu en 2007. M. Somare s'est retiré en 2010 pour raison de santé, mais sa coalition, est restée au pouvoir jusqu'en fin 2011. Cette apparente stabilité peut être perçue comme un succès de l'OLIPPAC. Cependant, alors que M. Somare a survécu pendant huit ans comme premier ministre, il a régulièrement remplacé ses adjoints, et en juillet 2010, le Président du parlement a ajourné le parlement pour quatre mois pour éviter une éventuelle contestation de M. Somare.<sup>36</sup>

Le défi contre le Premier ministre Somare était motivé par une décision de la Cour suprême en juillet 2010. La Cour suprême a statué que les articles de l'OLIPPAC qui obligeaient les députés à ne pas changer de parti et de voter selon les lignes de leur parti, étaient des restrictions anticonstitutionnelles et contraires à la liberté d'association des citoyens.<sup>37</sup>

En conséquence, les députés ont maintenant la liberté de changer de parti, de voter contre les décisions du caucus du parti, et de soutenir qui ils veulent comme premier ministre. Il n'est donc pas surprenant que, dans les semaines qui ont suivi la décision de la Cour suprême, il y eut régulièrement des rapports de médias de nouvelles alliances, et divers efforts pour renverser le Premier ministre.<sup>38</sup>

du peuple, exprimée lors des élections démocratiques. Dans les systèmes de représentation proportionnelle en particulier, ces lois maintiennent la proportionnalité des parlementaires élus et promeuvent la stabilité tout en empêchant les défections qui pourraient modifier l'équilibre des pouvoirs. Elles peuvent également favoriser le développement de partis politiques cohérents. Etant donné que les partis au pouvoir sont souvent plus en mesure d'inciter les députés de l'opposition à faire défection en leur proposant des postes et des parrainages, les partisans de ces mesures affirment également qu'ils aident à soutenir la démocratie multipartite. Ainsi, les mesures anti-défections peuvent contribuer à lutter contre la corruption en limitant les possibilités pour les députés de vendre leurs sièges. Elles peuvent aussi décourager le changement de partis en raison de simples désaccords

personnels.

D'autres estiment que les mesures anti-défections étouffent la liberté d'expression et la liberté d'association et sont donc intrinsèquement antidémocratiques. En concentrant le pouvoir entre les mains des dirigeants du parti, ces lois peuvent étouffer la délibération au sein du parti. Les critiques soulignent également que dans les cas où un parti ne représente pas ses propres électeurs ou sa circonscription, ou s'écarte des accords préalables de principes et politiques, un représentant doit avoir la possibilité de continuer à représenter ces points de vue à travers la défection. Les constitutions de plusieurs démocraties occidentales - y compris de l'Andorre, de la Croatie, de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, de la Lituanie, de la Roumanie et de l'Espagne - protègent explicitement les droits des députés de voter selon

leur conscience et d'exercer leur propre jugement. Des dispositions similaires existent dans les constitutions du Monténégro, du Nigeria, du Pérou et de la Serbie. Cependant, ces dernières années, un plus grand nombre de démocraties émergentes ont adopté des lois anti-défections ou ont introduit des mesures constitutionnelles.

Seule une poignée de démocraties établies ont des mesures anti-défections. En 1996, la Nouvelle-Zélande a réformé son système électoral, en remplaçant le scrutin majoritaire uninominal par le système proportionnel mixte. Entre 2001 et 2005, sous la loi d'amendement électoral d'intégrité de 2001 du pays,<sup>33</sup> un député élu sous le système majoritaire uninominal, qui a démissionné de son parti ferait face à une élection immédiate. Toutefois, les députés élus sur les listes de représentation proportionnelle et qui auraient quitté leurs partis, perdraient alors leurs sièges et seraient remplacés par le successeur immédiat sur la liste de leur parti. Dans la période qui a précédé l'adoption de la loi, les promoteurs ont souligné que depuis la décision de réformer le système électoral, le pays avait connu un nombre sans précédent de défections. Ainsi, ils ont vu la mesure comme étant potentiellement temporaire et pouvant aider le pays à s'adapter aux impacts de la réforme électorale. Quelques mois après l'entrée en vigueur de la loi, le Parti de l'Alliance s'est divisé suite à la possibilité de rester en coalition avec le parti travailliste. Malgré que Jim Anderton ait annoncé qu'il mènerait un nouveau parti à la prochaine élection, il a réussi à maintenir sa position de leader du groupe avec l'appui des députés de l'Alliance l'ayant soutenu dans la scission du parti. Selon la loi, un groupe parlementaire peut également voter, à la majorité des deux tiers, pour expulser un député pour avoir déformé la proportionnalité de la représentation des partis politiques tel que déterminé lors de l'élection. Les critiques d'Anderton ont dépeint cette situation comme une manipulation de la Loi. Leur indignation aiderait éventuellement à condamner la législation comme un échec. En tout cas, il est prévu que la Loi prenne fin après deux mandats parlementaires. Pendant les derniers jours de la Loi en 2005, le procureur général a soulevé des préoccupations concernant les limites imposées par le projet de loi sur la « dissidence légitime » et a suggéré qu'il se pourrait qu'elle soit en violation de la Déclaration des droits du pays.<sup>34</sup>

La Papouasie-Nouvelle-Guinée a adopté une loi en début 2000 pour créer un système plus fort avec une plus grande intégrité et un gouvernement plus stable (voir encadré 6). Cette loi, qui comprenait une combinaison de lois sur l'inscription des partis, le financement public des partis politiques et la performance parlementaire, était une reconnaissance de la relation entre un parti politique en campagne électorale, et les députés qui représentent alors le parti au sein de l'Assemblée législative. En 2010, bien que la Cour suprême de la Papouasie-Nouvelle-Guinée ait abrogé la législation sur le comportement des députés au parlement, cette tentative ambitieuse de l'ingénierie électorale mérite d'être étudiée comme un éventuel moyen de renforcement des systèmes de partis des démocraties émergentes.

En Afrique du Sud, un amendement constitutionnel de 2003 soulignait que sous certaines conditions, les membres de l'Assemblée nationale pourraient se joindre à un autre parti sans perdre leurs sièges. Par exemple, le nombre de représentants élus désireux de faire défection devait constituer au moins 10 % du nombre total de sièges détenus par le parti désignant les candidatures. En pratique, cela signifie qu'une défection d'un grand groupe parlementaire était beaucoup plus difficile comparée à celle d'un petit caucus. Deuxièmement, les défections ne peuvent se produire qu'au cours de 15 jours pendant la deuxième et la quatrième année de la législature. En dépit de leur constitutionnalité, ces dispositions restent controversées: les groupes de la société civile ainsi que les dirigeants politiques ont exprimé leurs préoccupations au sujet de cette pratique. En 2006, le parti de la liberté de l'Inkatha de Mangosuthu Buthelezi a fait valoir que l'allégeance « prive le système politique de tout honneur, prenant les partis politiques en otage en les empêchant de discipliner leurs propres membres. » Il a reproché à la pratique de favoriser « l'émergence d'arrivistes, de politiciens égoïstes qui sont une espèce très étrange car ils ne respectent pas la transparence du vote exprimé à travers les urnes. »<sup>39</sup> En outre, au sein du Congrès national africain qui a enregistré des défections de manière disproportionnée, l'on a commencé à se préoccuper du fait que les déserteurs soient parfois favorisés par rapport aux membres de longue date. Mais en 2009, un autre amendement constitutionnel a mis fin à la disposition.<sup>40</sup> Par conséquent, les députés qui

quittent actuellement leurs propres partis ne peuvent plus conserver leur siège parlementaire.

Les définitions d'une défection varient d'un pays à l'autre. En vertu du chapitre 63 de la Constitution du Pakistan, un député est considéré comme ayant fait défection, s'il démissionne du parti l'ayant désigné comme candidat; ou vote ou s'abstient d'un vote contrairement aux instructions de son parti sur l'élection d'un premier ministre ou le ministre en chef, un vote de confiance ou de défiance, et pour des lois de finances ou de modifications constitutionnelles. Les chefs de partis, définis comme toute personne nommée par le parti, peuvent déclarer un député comme déserteur en informant le président et le chef de la commission électorale par écrit, après avoir offert au législateur en question l'occasion de se défendre.<sup>41</sup>

La constitution de la Sierra Leone<sup>42</sup> contient des dispositions similaires, sans restreindre la défection de certains types de votes. Conformément à l'article 77, le siège d'un député peut être déclaré vacant « si, par son comportement à l'Assemblée législative, il siège et vote avec les membres d'un autre parti, et après consultation du chef du parti de ce membre, le Président est convaincu que ledit membre n'est plus un membre du parti politique au nom duquel il a été élu. »<sup>43</sup> La Constitution du Bangladesh déclare simplement: « toute personne élue comme membre du Parlement lors d'une élection au cours de laquelle elle a été désignée comme candidate par un parti politique doit abandonner son siège si elle démissionne de son parti ou si elle vote au Parlement contre ce parti. »<sup>44</sup> Une autre disposition permet au Président d'aider à résoudre les différends parlementaires internes pour la sélection du dirigeant de groupe. Le Belize, l'Inde, la Namibie, le Népal, le Nigéria, les Seychelles et le Zimbabwe ont également des dispositions constitutionnelles obligeant les législateurs qui démissionnent de leur parti à céder leurs sièges au parlement.

Dans certains cas, la défection est légale, mais certaines restrictions s'y appliquent. En Hongrie, les députés qui désertent leur groupe parlementaire ne peuvent pas rejoindre un autre caucus pendant au moins six mois. Cette disposition prévoit une « période de réflexion » qui peut aider à prévenir les défections impulsives, en réaction à un événement spécifique ou à un effort législatif donné. Si un député a un rôle important, un désaccord

fondamental avec son parti, il / elle peut quitter son parti, mais il/elle perdra l'accès à certains privilèges accordés aux membres d'un caucus. Ainsi, le membre doit réfléchir à la portée de son désaccord avec son parti. De même, en Espagne, les députés qui quittent leur caucus doivent joindre un groupe mixte d'où ils peuvent se rallier à un autre groupe parlementaire au cours de la prochaine session parlementaire.<sup>45</sup>

Ces dernières années, dans le cadre de l'évolution vers des critères minimaux pour les parlements démocratiques, il y a un soutien croissant tendant à distinguer les procédures de défection des députés élus sous le principe des listes de représentation proportionnelle et ceux élus sous le SMU. En général, les députés élus sous le SMU semblent avoir le droit de conserver leurs sièges, même après défection, tandis que ceux qui sont élus dans les systèmes de RP renoncent généralement à leurs sièges. Par exemple, le document du NDI intitulé « Vers le développement des normes internationales minimales pour le fonctionnement des parlements démocratiques » souligne que: « Dans un système de liste électorale indépendante, l'appartenance à un groupe parlementaire doit être volontaire et un législateur ne perdra pas son siège pour avoir quitté son parti. »<sup>46</sup>

Les systèmes électoraux ainsi que les lois et règles parlementaires évoqués ci-dessus peuvent être considérés comme des facteurs externes influant sur le comportement et la performance des partis politiques et de leurs députés. Cependant, il est important de se rappeler que ces lois et règlements ont généralement évolué à travers les actions des partis politiques qui sont soit au gouvernement ou qui sont capables d'influencer l'élaboration des lois à l'Assemblée législative. Sans égards aux lois électorales et parlementaires dans lesquelles ils opèrent, les partis qui réussissent ont également besoin de structures internes, de statuts et de règlements opérationnels. Les sections suivantes traitent de l'organisation interne des partis politiques et groupes parlementaires dans des domaines comme: la coordination entre les responsables du parti à l'extérieur comme à l'intérieur du parlement, les rôles et responsabilités respectifs dans le développement politique, le choix des chefs des groupes parlementaires, et la cohésion ainsi que la discipline au sein du caucus.

# LES GROUPES PARLEMENTAIRES ET LEURS PARTIS

---

## MECANISMES DE COORDINATION, DE RESPONSABILISATION ET D'ÉLABORATION DE RAPPORT

Comme indiqué ci-dessus, les partis politiques exercent une influence sur leurs candidats et les députés de plusieurs manières. Cela influence en retour la manière dont les députés se conforment aux politiques de leurs partis et aux décisions du caucus. La plupart des lois des partis font mention des groupes parlementaires. Cependant, ces références varient et peuvent être brèves ou exhaustives. Les questions abordées dans le règlement du parti peuvent inclure la composition du groupe parlementaire, l'élaboration des règles, le choix des dirigeants, les exigences d'élaboration de rapports, la confidentialité, la participation et le vote.

De vastes déclarations soulignant la nécessité d'une communication et d'une coordination étroites entre le parti externe au parlement et les représentants élus sont courantes. Par exemple, le règlement du Parti libéral australien indique que le groupe parlementaire et les responsables de partis externes au parlement doivent s'informer mutuellement sur les évolutions politiques et coopérer étroitement. Il organise également des réunions régulières avec la direction du parti au Parlement et le président fédéral ainsi que les vice-présidents du parti.<sup>47</sup>

Par ailleurs, certains partis prévoient la soumission de rapports officiels du caucus au parti extraparlémenaire. Dans le parti social-démocrate suédois, le caucus est finalement responsable devant le congrès du parti et est tenu de présenter un rapport sur ses travaux à l'assemblée générale annuelle du conseil d'administration nationale du parti. En outre, le règlement du parti souligne que:

Il est très important que les représentants élus du parti ainsi que les membres des autres partis maintiennent un contact ferme et intact. En outre, les conditions doivent être créées pour le maintien de bons contacts entre les élus et l'électorat qu'ils

représentent. Les élus sont désignés pour prendre des décisions personnelles sur les mesures importantes pour les citoyens. Et ils doivent faire cela librement et de manière inconditionnelle, mais ils sont aussi les représentants des électeurs et du parti, et pour cette raison, ils doivent participer aux réunions et autres assemblées du parti pour s'informer des opinions et propositions des membres et électeurs, et fournir des informations sur les politiques du parti.<sup>48</sup>

Au sein du Parti libéral du Canada, le chef de file désigne un agent responsable du caucus, qui doit aussi servir au sein du Comité de la politique nationale et de la plate-forme du parti (et si le parti est au gouvernement, un membre du cabinet). Cet agent responsable du caucus est tenu de faire un rapport au conseil des présidents du parti lors de chaque convention sur les efforts de mise en œuvre de la politique du parti.

Il peut également y avoir des dispositions pour la participation des représentants des groupes parlementaires des partis sur les organes de décision. En Irlande, par exemple au sein du parti Fine Gael, les membres du groupe parlementaire élisent des représentants qui siègent au conseil exécutif du parti. Ces représentants sont invités à partager le travail et les décisions du conseil exécutif avec leurs collègues parlementaires, et de rapporter au Conseil exécutif les opinions des partis parlementaires sur les questions d'organisation.

Au sein du Nouveau Parti Patriotique (New Patriotic Party) du Ghana, le chef du groupe parlementaire, le chef adjoint, le whip en chef et le whip en chef adjoint sont élus par le Conseil national du parti, en consultation avec le président quand le parti est au pouvoir. La direction du groupe parlementaire, en collaboration avec le comité exécutif national, nomme le porte-parole parlementaire. En outre, le conseil national et le comité exécutif national examinent chacun la performance de la direction et du porte-parole du Parlement de façon annuelle.<sup>49</sup>

La Constitution de l'Alliance démocratique de l'Afrique du Sud atteste ce qui suit:

Les membres doivent en tout temps respecter et soutenir les décisions pertinentes du caucus et ne doivent pas tenir publiquement une position contraire à toute décision, une fois que celle-ci a été prise, sauf si la décision a été prise par le caucus; alors un membre peut voter librement selon sa conscience.<sup>50</sup>

Par ailleurs, le Code du Parti pour les représentants publics définit les attentes du parti en termes de « présence, de connaissance du sujet et de préparation, de vote, de discipline, de relations avec la société civile et de promotion de l'image du parti et des intérêts des électeurs. » Il traite également des devoirs des députés dans leurs circonscriptions, y compris: les visites, la participation à des réunions de section, la collecte de fonds et les objectifs d'adhésion.<sup>51</sup>

## ELABORATION DE POLITIQUE

Le règlement des partis indique généralement comment les politiques sont élaborées et adoptées. Dans certains cas, une conférence nationale des délégués de parti se prononcera sur la politique du parti, ce qui nécessite l'adhésion des députés à cette politique. Une autre forme d'élaboration des politiques consiste à permettre à tous les membres du groupe de se prononcer ou de voter sur la politique. Une troisième forme d'élaboration des politiques s'effectue à travers le caucus du parti pour déterminer la politique.<sup>52</sup> Lorsque la direction ou l'exécutif d'un parti définit la politique sans véritable contribution des députés du parti, les députés peuvent être réticents à accepter une position du parti. Cela augmente la probabilité que les députés votent contre leur parti. En revanche, si c'est le caucus du parti qui détermine la politique, ce qui peut donner aux députés trop de pouvoir, en général, les membres du parti peuvent se sentir écartés du processus politique.

Dans le parti conservateur du Canada, un comité de politique nationale supervise le processus d'élaboration des politiques et les soumet à la convention nationale pour approbation. Toutefois, le règlement du parti souligne également qu'entre les congrès nationaux,

le groupe parlementaire et le chef peuvent établir des politiques provisoires du parti. Le caucus parlementaire et le leader peuvent apporter des modifications provisoires à la déclaration politique du parti, avec la ratification provisoire du comité de politique nationale.<sup>53</sup>

Les règles du Parti libéral australien apportent un certain nombre de dispositions sur les rôles et responsabilités respectifs du caucus et de l'organisation en dehors de la législature en matière d'élaboration de politiques. Elle confère la responsabilité ultime de détermination et de révision de la plate-forme fédérale du parti en dehors du parlement. Cependant, à travers son chef, le groupe parlementaire peut demander que le parti révise sa plate-forme. En outre, les règlements confèrent au parti parlementaire l'ultime responsabilité de déterminer les moyens et programmes détaillés par lesquels le programme du parti doit être réalisé. Les dirigeants du groupe parlementaire - les ministres, les ministres délégués ou porte-paroles élus ou nommés par le parti parlementaire - ont la principale responsabilité de développer ces détails, mais ils doivent consulter les députés juniors ainsi que les différentes structures de parti en dehors du Parlement, y compris les femmes et groupes de jeunes et les cadres du parti.<sup>54</sup>

Quelle que soit la méthode d'élaboration des politiques qu'un parti adoptera, le caucus du parti a un rôle clair pour décider comment promouvoir la politique du parti par l'action parlementaire. Cependant, dans la politique comme dans la vie, les choses peuvent changer rapidement. Il y a des questions qui se posent quotidiennement et qui exigent que le parti prenne une position sans une considération complète et ouverte de ses membres. Il est évident que les politiques d'un parti ne peuvent pas couvrir tous les détails contenus dans la législation. Les députés doivent être en mesure de répondre aux lois et amendements, souvent en utilisant la politique de leur parti seulement comme guide. Évidemment, cela est généralement plus facile lorsque la politique est fondée sur une identité idéologique ou de valeurs. Lorsque des problèmes surviennent qui ne sont pas explicitement pris en compte par une politique du parti, les députés doivent être capables d'articuler la position du parti dans les débats parlementaires et médiatiques avec la confiance qu'ils représentent vraiment leurs partis. Dans ces situations, il

revient souvent au caucus de décider de la réponse détaillée apportée à la législation, et de la position du parti sur les questions d'actualité.

En Hongrie, selon les expériences d'un répondant, les structures de son parti en dehors du parlement établissent officiellement le programme du parti, et le caucus décide de la position du parti au parlement. Cependant, à travers le conseil national du parti, les responsables du caucus et du parti en dehors du Parlement se réunissent pour discuter des problèmes. Lors de ces consultations, le cas échéant, le leader du caucus défend les positions du groupe parlementaire tandis que les responsables du parti les critiquent. Les débats se terminent par un vote. Toutefois, dans le cas où le caucus n'arrive pas à convaincre la direction du parti, le Conseil national ne dispose pas de mécanismes officiels pour sanctionner le groupe parlementaire.

Au Bangladesh, selon la réponse à l'enquête du NDI, les groupes parlementaires se réunissent rarement au complet pour le débat politique. La politique est en grande partie déterminée par les structures des partis ou, dans le cas du parti au pouvoir, par les ministres en consultation avec le Premier ministre et ses conseillers. De temps en temps, le parti tient des réunions ad hoc pour discuter de l'orientation politique et le parti parlementaire suit ces décisions. Toutefois, les partis se réfèrent aux programmes électoraux de leurs partis lors des débats parlementaires.

Malgré les dispositions que de nombreux partis prévoient dans leur règlement pour une coordination étroite entre les députés, et entre le caucus et la direction du parti en dehors du Parlement sur les questions de politique, la réalité est souvent bien différente. Les réponses suivantes de l'enquête du NDI illustrent bien ces points:

Je pense que c'est une question difficile dans tous les cas. C'est toujours un combat énorme entre le caucus et le gouvernement. Le caucus souhaite toujours apporter plus de contribution à la législation, mais le gouvernement n'aime pas cela. Le gouvernement préfère que les projets soient préparés par l'administration, et il y a donc toujours un conflit. Selon notre structure, le caucus avait le droit d'inviter des ministres, non seulement nos ministres, mais aussi les ministres de la coalition, pour soumettre des rapports sur des sujets, et s'en suivait un débat politique sur ce sujet.

À certains moments, il était clair que les ministres ne pouvaient pas compter sur l'appui du caucus sur sa position sur une question spécifique. C'était une façon pour le caucus d'exercer une certaine pression politique pour influencer la législation. C'était une chose difficile, c'est toujours une lutte permanente.

-Hongrie

Dans la pratique, et surtout quand un parti est au gouvernement, et notamment dans la coalition, le caucus du parti n'est vraiment pas souvent consulté ou n'a pas souvent l'opportunité de décider du type de législation ou de politique à mettre en œuvre. Les ministres et leurs services procèdent et ENSUITE annoncent ce qu'ils font ... La théorie [de la participation des caucus à l'élaboration des politiques] fonctionne, mais en pratique, cela peut être très frustrant pour les simples députés.

-Irlande

Les ministres viennent aux réunions du caucus. Nous avons habituellement un gouvernement de coalition. La plupart de ces discussions se produisent entre les partenaires de la coalition. Les ministres rencontrent mon caucus et le caucus des partis des partenaires de la coalition. Franchement, très peu de législation émane du Parlement. Au cours des dix dernières années, nous avons eu quatre ou cinq projets de loi soumis par un caucus. Tous les autres projets ont été mis en place par le gouvernement. Franchement, il n'y a pas de débats sérieux sur la législation. Nous avons dû passer des centaines de textes de loi très rapidement, ce qui correspond aux exigences de la communauté internationale.

-Kosovo

## REGLES DU CAUCUS

La portée et le contenu des règles du caucus sont généralement laissés à la discrétion des groupes parlementaires ou de leurs partis. Cependant, la loi du caucus de la Colombie exige que les partis politiques intègrent des clauses dans leur règlement pour le bon fonctionnement de leur caucus notamment: les mécanismes

de discussion, de prise de décision et de discipline interne. Elle exige également que les caucus se réunissent au moins une fois par mois.<sup>55</sup>

La portée et le contenu des règles du caucus sont généralement laissés à la discrétion des groupes parlementaires ou de leurs partis. Cependant, la loi du caucus de la Colombie exige que les partis politiques intègrent des clauses dans leur règlement pour le bon fonctionnement de leur caucus notamment: les mécanismes de discussion, de prise de décision et de discipline interne. Elle exige également que les caucus se réunissent au moins une fois par mois:

Quand j'ai pris le poste de dirigeant... je me suis rendu compte que [le caucus] n'a pas du tout de règles, ni de systèmes ou de procédures.

-Indonésie

Nous n'avons pas senti le besoin d'avoir des règles écrites, nous mettons d'accord de façon informelle sur les choses.

-Kosovo

Depuis [plus de 20 ans] j'assiste au caucus, et je trouve qu'il n'y a pas du tout de règles débats sérieux sur la législation. Nous avons dû passer des centaines de textes de loi très rapidement, ce qui correspond aux exigences de la communauté internationale.

-Nouvelle-Zélande

Les conflits sont inévitables dans la vie politique: il y aura des moments où les membres du caucus ne s'entendront pas sur une position par rapport à une question de droit ou toute autre question spécifique. C'est à ces moments que des problèmes peuvent se produire s'il n'y a pas de règles claires concernant les modes de prises décisions. Comment les votes sont-ils organisés quand il n'y a pas de consensus sur une question? Comment les motions sont-elles présentées au sein du caucus? Sans règles claires, les caucus peuvent être incapables de fournir une voix efficace au parlement: de nombreux conflits peuvent être évités par des règles claires sur les responsabilités et les compétences des différents membres du caucus.

Alors que certains partis laissent l'élaboration de règles à l'entière discrétion de leur groupe parlementaire,

d'autres exigent que les règles soient approuvées par l'organisation en dehors de la législature. Au sein de l'Alliance Démocratique en Afrique du Sud par exemple, les groupes parlementaires doivent soumettre les règles du caucus à la commission juridique du parti, qui certifie que les dispositions sont compatibles avec les règlements du parti. Par la suite, le conseil du parti fédéral doit approuver les règles.<sup>56</sup>

Qu'elles soient écrites ou non, les règles du caucus peuvent être simples ou élaborées. Indépendamment, ces règles doivent être connues et respectées par tous les députés. Il est de la responsabilité des cadres supérieurs de la direction du parti, y compris le chef de file, le whip, et, dans certains cas, le président ou le secrétaire du caucus, de s'assurer que leurs députés connaissent les règles et procédures du caucus, et que celles-ci sont correctement suivies. Quand les députés du parti s'écartent des règles, ils doivent être bien disciplinés conformément aux sanctions énoncées dans les règles du caucus. Les règles des caucus couvrent en général: le choix des dirigeants du caucus, la planification, la conduite et les rapports des réunions du caucus, les procédures de détermination des positions des caucus et des procédures disciplinaires. Un échantillon de règles des groupes parlementaires est inclus à l'annexe 2.

## SELECTION DU LEADERSHIP

Les structures de direction, ainsi que l'équilibre relatif des pouvoirs entre les groupes parlementaires et le parti en dehors de la législature, varient d'un parti à l'autre. Dans certains cas, les représentants élus du parti jouent un rôle dominant, ailleurs c'est le parti en dehors de la législature qui a le plus d'influence. Encore une fois, les deux branches peuvent être sur un pied d'égalité relative, tout en jouant des rôles différents mais complémentaires. Dans les partis politiques britanniques, par exemple, le parti parlementaire détient habituellement le pouvoir réel alors qu'en France, le bureau central du parti est dominant. Aux États-Unis, les dirigeants des partis à l'intérieur et à l'extérieur de l'Assemblée législative ont leurs rôles et pouvoirs respectifs et ne détiennent pas de position dominante sur l'autre. Les procédures de sélection d'un chef de groupe parlementaire et le profil type de l'individu dépendent en partie de la situation du pouvoir réel au sein du parti.

Dans les systèmes de représentation proportionnelle, les chefs de parti sont souvent en tête de liste des candidats de leur parti pour « garantir » leur élection au parlement et donc maintenir leur leadership du groupe parlementaire. Dans les pays à forte tradition de Westminster, le chef du groupe parlementaire est en général le chef du parti. Les règlements du parti peuvent même préciser que le chef doit être choisi parmi les représentants élus du parti. Dans les grands partis du Royaume-Uni, par exemple, le chef du parti est systématiquement le chef du parti parlementaire. De même, lorsque Sonia Gandhi a mené le Congrès national indien à la victoire dans les élections de 2004, elle a été élue à l'unanimité chef du parti parlementaire. Sonia Gandhi avait auparavant occupé les postes de présidente du parti et de chef de l'opposition. Toutefois, elle a refusé le poste et a plutôt proposé Manmohan Singh comme Premier ministre, tout en conservant sa propre position de présidente du parti. Cette séparation des deux postes de direction était relativement inhabituelle dans le contexte indien.

Lorsque le chef du parti global est le leader de facto du parti parlementaire, les partis instituent souvent des mécanismes pour s'assurer que les candidats bénéficient de la confiance et du soutien du groupe parlementaire. Cela permet de s'assurer que la personne choisie bénéficie d'un large soutien au sein du parti de façon générale, mais qu'elle conserve aussi la confiance du groupe parlementaire. Au sein du parti conservateur britannique, chaque candidat au poste de chef du parti doit être soutenu par au moins deux députés. S'il n'y a que deux candidats, leurs noms sont soumis directement à tous les membres du parti pour un scrutin secret. Le candidat qui obtient le plus de votes devient le chef du parti. S'il y a plus de deux candidats, les députés votent, ce qui élimine le candidat ayant obtenu le moins de voix à chaque tour jusqu'à ce qu'il ne reste que deux candidats. Les deux finalistes sont ensuite présentés à l'ensemble des membres du parti pour un vote final. Le parti travailliste britannique choisit son chef à travers un collège électoral tripartite. Les votes exprimés par les députés nationaux et Européens ; par les membres du parti; et par l'ensemble des membres du parti et des organisations affiliées (y compris les syndicats) représentent chacun un tiers du total pour chaque candidat. Sans ces dispositions pour un soutien équilibré, des problèmes peuvent survenir

lorsque les souhaits des membres du parti ne coïncident pas avec les points de vue des membres du caucus. Par exemple, les Démocrates australiens choisissent leur chef parlementaire à travers le vote de tous les membres du parti. En 2001, la sénatrice Natasha Stott-Despoja a été élue chef du groupe parlementaire par une nette majorité des membres du parti, mais elle a été incapable de mobiliser un soutien majoritaire dans son caucus. Cela a créé des divisions interne et publique dans le parti, ce qui a entraîné la démission de Stott-Despoja un an plus tard.

Dans la plupart des pays couverts par l'enquête du NDI, la direction parlementaire, si elle n'est pas directement choisie par le parti en dehors de la législature, reste tout de même sous son influence forte. Dans les cas où les députés choisissent leur propre chef, comme au Bangladesh, en Bosnie-Herzégovine, au Cambodge, en Irak et au Nigeria, d'importantes négociations ont lieu à huit-clos et le chef de file est, finalement, choisi par les structures du parti. Cependant, dans certains cas, l'on a recours au vote ou à la décision du caucus pour approuver formellement le chef de file. En Bulgarie, dans tous les partis en dehors de l'Union des Forces Démocratiques, le plus haut organe exécutif national du parti concerné choisit le leader, mais il est rare que le chef du groupe parlementaire soit une personne autre que le chef du parti. Au sein du parti SZDSZ de Hongrie, les députés du caucus choisissent le leader du caucus à la majorité des deux tiers. Le parti en dehors de la législature ne peut que formuler des recommandations sur la personne qui devrait occuper le poste. Dans la plupart des partis monténégrins, le président du groupe parlementaire est élu par une session conjointe des députés et des membres de la présidence du parti ou du caucus, à la suite des propositions des principaux organes des partis. Dans l'un des partis, le président nomme le président du groupe parlementaire. En Ouganda, les dirigeants des partis choisissent les dirigeants parlementaires. Au sein du parti de l'Alliance Démocratique en Afrique du Sud, si le chef du parti est un député, il / elle est automatiquement chef du groupe parlementaire. Dans le cas contraire, le groupe parlementaire élit un chef de file parmi ses membres. Bien que les membres du caucus puissent élire leur propre président et whip, tout whip en chef doit être choisi en utilisant un système que le conseil fédéral du parti approuve.<sup>57</sup>

## ENCADRÉ 7: LES WHIPS

### Responsabilités

- Organiser la liste d'orateurs des partis à l'Assemblée
- Soumettre des questions lors des sessions de questions
- Veiller à ce que les députés assistent aux votes
- Rencontrer les whips d'autres partis pour planifier les travaux parlementaires
- Négocier la mise en paire (un mécanisme à travers lequel deux ou plusieurs groupes parlementaires acceptent d'avoir le même nombre de membres absents, ce qui maintient l'équilibre des voix à l'Assemblée législative)
- Assurer la liaison entre la direction du parti et les membres
- Assurer la liaison avec les présidents, commis, et whips d'autres partis
- Veiller à ce que l'action législative soit compatible au programme du parti et aux décisions du caucus
- Servir de porte-parole de soutien du parti auprès des médias

### Qualités désirables

- Expérience parlementaire et des partis
- Connaissance des règlements intérieurs et procédures parlementaires
- Haute intégrité, respect et confiance au sein du parti, auprès du leadership et des députés
- Bonnes compétences en communication et négociation

De temps en temps, il y aura des défis contre les leaders parlementaires, et les règles du caucus doivent préciser quand et comment un député peut contester le leadership. Les règles doivent être suffisamment exigeantes pour décourager les contestations frivoles qui pourraient diviser le parti ou le distraire dans l'accomplissement d'autres tâches urgentes, mais pas strictes au point de rendre impossible l'élimination de dirigeants récalcitrants. Les membres du caucus ou la direction peuvent décider des personnes occupant d'autres postes, notamment ceux de ministres et de ministres délégués, de présidents et membres des comités parlementaires et de whips des partis. Encore une fois, les procédures de sélection de ces positions doivent être clairement énoncées dans les règles

du caucus.

## WHIPS

Les partis parlementaires ont souvent un ou plusieurs whips qui jouent un rôle important dans l'organisation des députés d'un même parti politique. Le whip est choisi parmi les députés du parti, et il est le directeur des affaires du parti à l'assemblée législative. Dans les grands groupes parlementaires, des whips adjoints peuvent aussi être nommés pour s'occuper de tâches spécifiques. Les détails spécifiques varient d'une législature à l'autre. Cependant en général, les whips ont les fonctions suivantes.

Au sein de leur propre groupe parlementaire, les whips organisent des listes de membres du parti qui souhaitent s'exprimer sur une législation et des motions spécifiques, et organisent également la participation des membres lors des sessions de questions. A mesure que la législation est conçue, les whips jouent un rôle essentiel dans l'évaluation des positions des membres sur des questions spécifiques et facilitent les compromis pouvant accroître le soutien aux projets de loi. Lors des votes à l'Assemblée législative, le whip est généralement chargé de compter les votes pour et contre, dans le groupe parlementaire et de s'assurer que les membres se présentent pour voter. Cela est particulièrement important lorsque les marges de vote sur certains textes législatifs sont serrées.

Les whips jouent également un rôle important dans la dissémination de l'information. Aux États-Unis, par exemple, les whips préparent les annonces décrivant les calendriers législatifs, y compris les heures de vote. Par ailleurs, en préparation de la sensibilisation des circonscriptions, ils préparent les dossiers de retraite décrivant les principaux points que le parti voudrait que les représentants soulignent auprès de leurs électeurs et des médias. Comme l'a noté un expert du NDI, « les whips facilitent à la fois une relation verticale du haut en bas et vice versa entre le leadership et l'arrière-ban. Non seulement les whips promeuvent la vision du parti, au nom des chefs de parti, ils expriment également les griefs des membres à l'arrière-ban au sujet de la politique du parti. Les whips servent de baromètres importants pour évaluer le sentiment au sein des partis parlementaires. »<sup>58</sup>

Les whips assument souvent des fonctions similaires au rôle que les services des ressources humaines jouent

dans de nombreuses organisations. Par exemple, les députés seront en contact étroit avec les whips afin de recevoir l'autorisation prioritaire pour absences ou pour des horaires différents, en fonction des besoins comme les congés de maternité / paternité ou la prise en charge de parents gravement malades. Les whips soutiennent souvent le développement des capacités de nouveaux députés. À Westminster, par exemple, chaque whip est responsable des députés de régions spécifiques et contacte les nouveaux législateurs pour leur offrir des conseils, afin de s'assurer qu'ils bénéficient d'expériences appropriées, et aussi pour les aider à réfléchir aux conflits sur le vote. Comme l'a souligné une étude, « sympathiques et abordables, ces whips sont prêts à partager des informations, à être de bons auditeurs, pour aider les députés d'arrière-ban à surmonter les problèmes, et les aider à faire face aux problèmes personnels. »<sup>59</sup> Comme les whips siègent à la Chambre de façon régulière, ils peuvent observer la manière dont les membres évoluent et travaillent au fil du temps. Ces processus aident également les whips à identifier les nouveaux députés affichant des capacités de dirigeant comme ministres ou ministres délégués.

En plus de leurs responsabilités au sein de leurs groupes parlementaires, le gouvernement et l'opposition ont souvent recours à une combinaison de communications formelles et informelles pour faciliter le fonctionnement du Parlement. Une telle stratégie de communication peut se traduire par des réunions hebdomadaires pour discuter et planifier les activités parlementaires, et des contacts quotidiens afin de résoudre les problèmes de planification et d'apporter d'éventuels amendements à la législation en cours. Les jours où l'Assemblée législative siège, les whips des différents partis se rencontreront pour discuter et planifier les travaux de la journée, et assurer la liaison avec le président concernant l'ordre des interventions. Le jumelage est un dispositif utilisé au Royaume-Uni, en Australie et dans d'autres législatures. A travers ce dispositif, un député s'accorde avec un député d'un autre parti pour rater un vote. Cela permet aux députés de s'absenter temporairement des travaux parlementaires - par exemple, pour cause de maladie, de responsabilités ministérielles, d'événements importants de leur circonscription - sans affecter l'équilibre général

des votes à l'Assemblée législative. Les whips négocient souvent ces « paires » et surveillent le fonctionnement continu du législateur pour s'assurer que les décisions du parti sont mises en œuvre à travers un vote correct et un déroulement ordonné des discours.

Au sein du Congrès national africain de l'Afrique du Sud, les whips en chef des assemblées nationales et provinciales font partie d'un forum qui vise à assurer une gestion efficace des politiques et la coordination des activités du caucus. En outre, au cours des réunions hebdomadaires, les whips des partis à l'Assemblée nationale et le Conseil national des provinces passent en revue la mise en œuvre du plan stratégique du parti, discutent des activités des différentes unités politiques et administratives, adoptent les rapports et prennent des décisions sur la stratégie et d'autres questions.<sup>60</sup>

Une étude sur le système de Westminster décrit les whips « comme les engrenages de la machine parlementaire », en soulignant que, bien que la position soit souvent associée à la coercition et au contrôle, en réalité, elle est beaucoup plus axée sur le développement d'une autorité informelle basée sur la reconnaissance et la gratitude. L'étude ajoute que « [beaucoup] de whips ... ont indiqué que les simples députés ont recours à leurs services pour solliciter une orientation, des conseils, de l'aide ou du soutien, » et que « le bureau du whip » est organisé pour apporter un tel appui. Ses dons, ou investissements, comprennent des petites faveurs, des exceptions aux règles et la tolérance de la négligence. »<sup>61</sup>

Compte tenu de ces responsabilités, les whips sont généralement des députés cadres supérieurs qui ont une influence considérable sur la direction du parti et un vaste réseau parmi les députés juniors, aussi connu comme simples députés. La porte du leader devrait toujours être ouverte au whip et la porte du whip devrait toujours être ouverte au député de l'arrière-ban. Le pouvoir de persuasion du whip se trouve dans sa capacité de gestion des récompenses et sanctions, et de leur distribution stratégique entre les membres du parti. Alors que ces récompenses peuvent inclure des postes ministériels, des adhésions et présidences de différentes commissions et désignations pour faire partie des délégations étrangères, les sanctions peuvent aller de la retenue à la source de ces avantages à l'excommunication du parti. Dans certains

pays, il ressort que les partis tiennent des dossiers secrets contenant divers sujets concernant leurs membres, et l'on soupçonne que les bureaux des whips soient dépositaires de ces « sales dossiers », qui pourraient être utilisés pour forcer la loyauté du député.<sup>62</sup>

Les partis et groupes parlementaires peuvent élire ou nommer leur whip, mais les qualités souhaitables restent les mêmes (voir encadré 7). Ils doivent être membres expérimentés de l'Assemblée législative ayant une connaissance approfondie des ordres permanents et des conventions parlementaires; avoir la confiance de leurs collègues et celle des chefs du parti; entretenir des relations étroites avec l'aile organisationnelle du parti, et posséder une bonne compétence en matière de communication et de négociation.

## DIVISION DU TRAVAIL AU SEIN DES GROUPES PARLEMENTAIRES

De nombreuses questions politiques se posent dans une Assemblée législative, y compris : la santé, la réforme agraire, l'éducation, etc. Les membres de l'Assemblée législative peuvent rarement couvrir efficacement tous les sujets de ce portefeuille. L'une des manières de s'assurer que les membres du caucus utilisent leur temps de façon productive est la répartition du travail assignant à chaque député une responsabilité principale sur des sujets spécifiques. Grâce à cette division du travail, les députés peuvent développer une certaine confiance mutuelle, ainsi que la confiance dans les connaissances et l'expertise de chacun dans des domaines spécifiques. Cet arrangement réciproque n'annule pas la responsabilité d'un député. Un député doit toujours se sentir à l'aise avec la façon dont il / elle vote à l'Assemblée législative. Cela permet tout simplement aux députés d'utiliser leur temps plus efficacement, en travaillant en collaboration avec d'autres membres du caucus.

La première méthode la plus courante consiste à diviser le travail selon le domaine: dans de nombreux cas, les sujets ou domaines d'intérêt reflètent les ministères au sein du gouvernement. La seconde méthode consiste à assigner le travail géographiquement. Chaque membre du caucus est responsable d'un district ou d'une communauté spécifique au sein de la municipalité (peut-être une zone où ils

résident ou avec laquelle ils ont un lien). Les électeurs de cette région ressentent une forte relation avec le membre, ensuite avec le parti et le caucus, parce que ce membre a un intérêt dans les questions préoccupant les électeurs de la communauté. Les groupes parlementaires qui opèrent dans les systèmes de représentation proportionnelle choisissent souvent d'organiser la sensibilisation de leur circonscription selon cette approche.

Dans les grands groupes parlementaires, des groupes de députés peuvent être chargés de domaines spécifiques. Au sein du parlement finlandais, les caucus qui ont plusieurs députés attribués à chaque commission, sélectionneront un membre pour présider les représentants du parti dans cette commission. Chaque groupe se réunit selon les besoins. Un président du caucus dirige les réunions hebdomadaires où les présidents de chacun de ces groupes de commission se réunissent pour se coordonner, s'informer mutuellement sur les progrès au sein des commissions et déterminer les questions qui doivent être discutées par l'ensemble du groupe parlementaire. Ainsi, les présidents des groupes de commissions jouent un rôle déterminant dans l'élaboration de la perspective du groupe de parti sur différents projets de loi au sein de la commission.<sup>63</sup>

De même, au sein du Congrès National Africain (ANC) en Afrique du Sud, tous les députés sont assignés aux groupes d'étude qui servent les sous-commissions du caucus. Un président dirige chaque groupe d'étude et est assisté par un whip. Chaque groupe d'étude s'intègre dans les commissions parlementaires spécifiques et propose au caucus parlementaire de l'ANC la politique pertinente au domaine concerné. Cette disposition est possible en grande partie en raison de la taille même du caucus de l'ANC (264 sur 400 membres, à la suite des élections de 2009 à l'Assemblée nationale). Cependant, même les plus petits caucus, officiellement ou officieusement, instituent une division du travail en nommant des porte-paroles ou des experts pour différents domaines politiques.

Les Cabinets fantômes, courant au sein du parti dominant de l'opposition dans les législatures de style Westminster, sont un autre exemple de division du travail au sein des groupes parlementaires. Le groupe (sous-ensemble du groupe ou caucus parlementaire) est constitué pour refléter la structure du cabinet, avec chaque membre du cabinet fantôme affecté à un ou

plusieurs portefeuilles ministériels. Le chef de l'opposition sert surtout de premier ministre du Cabinet fantôme. Les Cabinets fantômes comprennent généralement la haute direction du groupe ou du caucus parlementaire, nommé par le leadership parlementaire (habituellement en raison de leur expérience et expertise dans un domaine spécifique) ou élu par le caucus. Dans certains cas, les partis d'opposition sélectionneront également les ministres du cabinet fantôme pour les secteurs de portefeuille où il n'existe pas d'équivalent ministériel du gouvernement. Cela est aussi une façon de montrer les différentes priorités politiques de l'opposition. Les Cabinets fantômes permettent à l'opposition à l'Assemblée législative d'approfondir l'expertise dans le secteur concerné, de travailler plus efficacement et de véhiculer l'image d'un « futur gouvernement. »

Les ministres du cabinet fantôme établissent des relations de pairs avec les ministres du gouvernement. Par exemple, le « chancelier sans portefeuille » de l'Échiquier est généralement responsable de la réponse au budget présenté par le chancelier de l'Échiquier ; de même, le ministre sans portefeuille de l'Environnement répond habituellement aux initiatives prises par le ministre de l'Environnement. Ces relations entre pairs permettent au leader de l'opposition de se concentrer sur ses réponses directes au premier ministre. Ainsi, le temps et l'influence du chef de l'opposition peuvent être utilisés de façon plus stratégique.

Un expert à un atelier du NDI a parlé de certains des défis auxquels il était confronté dans son rôle de ministre sans portefeuille de la Justice, et comment il les a résolus. Son adversaire, le ministre de la Justice, comptait 3000 fonctionnaires qui travaillaient pour lui, alors que lui n'avait pas de personnel rémunéré. Par ailleurs, il était constamment occupé par des activités régulières de législateur: travailler en commission, maintenir le contact avec ses électeurs et satisfaire à leurs demandes. « Il n'est pas facile de rester informé ... nous n'avons pas beaucoup de ressources », a-t-il dit. Il a réussi à maintenir une équipe d'experts bénévoles: un professeur de droit, deux avocats, un ancien juge, deux policiers, un travailleur social, un expert en réforme pénale et un agent de sécurité privé. Cette équipe a mené des recherches, rédigé des discours, travaillé sur des projets de loi, et a offert des conseils. Pour

ses recherches, il s'est basé sur la bibliothèque mise à la disposition du Parlement irlandais.<sup>64</sup>

Les « cabinets fantômes » se réunissent généralement chaque semaine - sans le reste du groupe parlementaire - tout comme les cabinets réels. En plus de ces réunions du Cabinet fantôme, les grandes réunions des groupes parlementaires fournissent l'occasion au cabinet fantôme d'informer et de mobiliser leurs collègues. Même si les ministres sans portefeuille peuvent demander à des groupes de membres parmi le groupe parlementaire (les députés d'arrière-plan) d'enquêter et de faire des propositions sur des questions spécifiques, le cabinet fantôme est généralement responsable des décisions finales en matière politique.

Les ministres sans portefeuille sont souvent des minorités de rang au sein des comités de portefeuille. Cela leur permet de s'intégrer au système de comités et d'entretenir des relations avec les différents acteurs dans leur secteur, ce qui renforce l'élaboration des politiques. En outre, la répartition des responsabilités révèle clairement le membre de l'opposition qui prendra l'initiative sur la communication du parti sur une question donnée. Elle facilite également les demandes des médias, qui peuvent facilement se référer à la liste des membres du cabinet fantôme pour obtenir des déclarations sur des questions spécifiques.

Les cabinets fantômes sont généralement plus efficaces dans les systèmes de type Westminster, parce que les membres du cabinet sont également des députés siégeants. Cependant, les Cabinets fantômes extra-parlementaires ont également été essayés- en Bosnie-Herzégovine, par exemple - pour tenter de contrecarrer les parlements inefficaces ou le contrôle autoritaire de l'agenda politique.

## REUNIONS DU CAUCUS

Aucun caucus ne pourra atteindre un consensus sur toutes les questions. En revanche, les membres sont plus susceptibles de respecter la décision d'un caucus s'il y a eu une tentative de compromis. Selon la perspective des dirigeants, une discussion ouverte et franche à huis clos peut permettre aux membres de s'exprimer et de se libérer de leurs préoccupations pour finalement faire la paix en soutenant le point de vue du parti. Les styles de leadership affectent également la mesure dans laquelle les membres

peuvent sentir qu'une telle option leur est disponible. Comme une étude du Parti travailliste au Parlement du Royaume-Uni l'indique:

La direction de Smith était ravie du traitement vigoureux et collectif des questions controversées au sein du [parti travailliste au Parlement] dans l'espoir que, si des députés à l'arrière-ban déversaient leur colère en privée, ils seraient moins susceptibles de fulminer et de voter contre la ligne du parti ... L'une des leçons précieuses de la période de Smith est le fait de consacrer un peu de temps pour écouter les reproches des simples députés, ce qui permet au groupe de se défaire, de rendre le parti travailliste plus satisfait et d'obtenir un leadership plus efficace.<sup>65</sup>

La taille d'un caucus peut limiter l'étendue de ses réunions pouvant servir de forum de discussion, quel que soit le style de son leadership: en petits groupes, il est beaucoup plus facile d'entendre tous les points de vue et de parvenir à un accord.

Etant donné que les Groupes parlementaires des partis belges sont de petite taille, leur réunion fournit une plateforme viable pour aplanir les divergences d'opinion, notamment pour les questions contestées pouvant revenir à l'ordre du jour pendant plusieurs semaines. Par ailleurs, avec une forte division du travail, il est rare pour un membre d'empiéter sur le domaine politique d'un autre, ce qui réduit encore les risques d'une éventuelle dissidence ... En Grande-Bretagne et en France, d'autre part, leur grande taille rend les réunions moins faciles.<sup>66</sup>

Les réunions de caucus sont généralement hebdomadaires et ont lieu à une date fixée lors des séances. Les règles du caucus décriront généralement ces détails, ainsi que les mécanismes pour convoquer les réunions d'urgence nécessaires pour examiner une législation urgente, ajuster la stratégie pour répondre à de nouvelles questions, ou examiner un défi de leadership.

Les ordres du jour des réunions du caucus suivent normalement une procédure standard d'examen de l'action parlementaire. Un programme typique peut inclure: le discours du leader; les commentaires des whips; les projets de loi gouvernementaux offertes au débat, la stratégie des sessions de questions; les motions non gouvernementales

et les affaires générales. Même si l'agenda des réunions du caucus sera nécessairement dicté par les travaux parlementaires, des dispositions peuvent également permettre aux députés de soulever d'autres questions. Par exemple, un député peut avoir une préoccupation qui se rapporte à sa propre circonscription, et souhaite savoir si d'autres députés ont des préoccupations similaires. De cette discussion, le parti peut identifier un besoin de prendre de nouvelles mesures ou de modifier une politique.

Les règles du caucus devraient comporter des procédures de réunions formelles qui couvrent le déroulement des discussions, la durée du temps d'intervention, les modes de délibérations et le processus de vote (par exemple, à main levée, au scrutin secret ou à haute voix). Les réunions du caucus peuvent parfois inclure les cadres supérieurs non députés du parti, comme le Secrétaire Général du Parti et les membres du gouvernement (par exemple : les ministres) qui ne sont pas des députés siégeants. Lors des débats politiques, le caucus peut également vouloir entendre les avis des experts non membres du parti concernant le portefeuille. Les règles du caucus doivent également indiquer clairement qui a le droit d'assister à ses réunions.

Généralement, c'est la responsabilité du whip ou du secrétaire du caucus d'assurer l'enregistrement des procès-verbaux du caucus. Ceci est important pour éviter d'éventuels conflits sur la direction du parti. A mesure que les membres du caucus changent d'élection en l'élection, ces procès-verbaux constituent la mémoire institutionnelle du caucus, assurant ainsi que le parti reste consistant sur des questions spécifiques. En même temps, au vue la délicatesse des discussions lors de leurs réunions, les groupes parlementaires peuvent éviter de noter certains détails et choisiront simplement d'indiquer que des discussions ont eu lieu. Alors, ils rapporteront seulement les prises de décisions. Certes, il est rare que les réunions du caucus soient régies par la loi. Mais selon la législation colombienne, les caucus doivent conserver les procès-verbaux des réunions où la stratégie législative et les décisions de vote sont enregistrées. Les procès-verbaux sont destinés à servir de preuve au cas où les partis prennent des mesures disciplinaires à l'encontre de leurs députés.<sup>67</sup>

**TABEAU 5: LA LIBERTÉ D’EXERCER UN VOTE DE “CONSCIENCE”**

Pays	Les députés sont-ils généralement obligés de voter avec le caucus ?	Existe-t-il des exceptions pour les votes de conscience ?
Bangladesh	Oui	Non
Bosnia and Herzegovina	Oui, ou deviennent indépendants	Non
Bulgarie	Oui	Non
Cambodge	Oui	Non (théoriquement Oui)
Colombie	Oui, excepté pour les questions de conscience	Oui – “questions de conscience” avancées
Hongrie	Oui, pourvu que les 2/3 du caucus acceptent d’autoriser la dissension	Oui, sur les questions de consciences – l’avortement, l’euthanasie, etc.
Irlande	Oui	Très rarement
Irak	Oui, en principe	Oui
Kosovo	Oui	Oui, sur les questions locales
Mali	Non	Oui
Monténégro	Non, mais consensus généralement atteint	Oui, mais la discipline du parti est relativement forte
Maroc	Non	Oui (puisque les députés sont généralement libres de voter dans tous les cas)
Nigeria	Non, mais consensus généralement atteint	Occasionnellement
Pakistan	Oui, sur la confiance, l’approvisionnement, le leadership	Oui, sauf pour la confiance, l’approvisionnement, le leadership
Pérou	Non	Oui (puisque les députés sont généralement libres de voter dans tous les cas)
Serbie	Principalement oui	Sauf sur les questions moins importantes
Afrique du Sud	Oui	Non
Royaume-Uni	Selon l’importance de la question/législation	Sauf sur certaines questions sociales- la peine de mort, l’avortement, etc. et les questions d’importance locale
Yémen	Oui	Généralement libres de voter

## LIBERTÉ INDIVIDUELLE OU COHESION DU PARTI

En théorie et en pratique, la plus grande tension souvent vécue par un député est de déterminer quand s’opposer au parti sur une question spécifique, et quand renoncer à sa liberté individuelle sur une question spécifique au nom de la loyauté au parti, de la solidarité et de la cohésion. Une étude a décrit une telle tension comme le dilemme

du législateur:

Les législateurs font face aux options suivantes lors du vote sur les décisions politiques. Premièrement, ils peuvent choisir de soutenir leurs électeurs et ont de bonnes chances d’être réélus. Deuxièmement, ils peuvent toujours soutenir leur parti et voter avec leur parti sur les questions politiques, ce qui leur permet d’assurer leur capacité de monter en puissance au sein du parti, d’être désigné comme

candidat pour la prochaine élection et de chercher d'autres avantages en vertu de leur loyauté et de leur statut dans le parti.<sup>68</sup>

Alors que les deux options mentionnées ci-dessus ne sont pas toujours mutuellement exclusives, il y a d'autres conflits auxquels les législateurs peuvent faire face. Par exemple, leurs convictions personnelles peuvent être en contradiction avec les opinions de leurs électeurs, quelle que soit la position du parti. Ils peuvent aussi être tentés de faire défection au profit d'un autre parti en échange de nominations publiques ou de gains personnels.<sup>69</sup> Ces dilemmes sont régulièrement vécus au sein des caucus des partis, et c'est ce conflit potentiel que les députés doivent considérer - s'ils représentent les intérêts de leurs électeurs, ou s'ils agissent dans l'intérêt de leur parti ou selon leurs propres convictions et valeurs personnelles. Ces intérêts seront souvent cohérents avec ceux des partis, mais dans les cas contraires, la question est de savoir si un parti doit diriger la façon dont ses députés doivent agir et voter au parlement.

Le degré de spécificité des programmes politiques et leur fondement sur des valeurs idéologiques jouent un rôle dans cette dynamique. Selon une étude, suite à la révolution slovaque de 1989, à l'exception du Parti communiste, les groupes parlementaires étaient « presque des groupes informels de députés partageant les mêmes idéologies. » Certains de ces groupes informels sont finalement devenus des partis politiques. Mais dans les années suivantes, divers groupes ont développé des alliances avec des informations limitées sur leurs partenaires. Alors que certains groupes parlementaires n'ont connu aucune défection entre 1990 et 1997, d'autres par contre ont connu la division sur une variété de questions. Ces divisions ont fini par aider à créer des partis plus cohésifs.<sup>70</sup> Ainsi, le développement de groupes parlementaires unifiés peut évoluer au fil du temps à mesure que les partis et leurs députés commencent à se regrouper autour de valeurs similaires.

Des députés des partis ayant une base idéologique claire seront plus enclins à suivre la direction du parti que les représentants de partis qui ont des objectifs vagues sur le progrès de leurs pays. Fondamentalement, comme déjà indiqué ailleurs dans le présent article, lorsque les députés sont élus sous la « bannière » du parti (identifiés comme candidat du parti sur le bulletin de vote, ou lorsqu'ils ont utilisé les matériaux du parti dans leur campagne),

les électeurs s'attendent à ce que ces députés agissent en conformité avec le programme politique de leur parti. Les partis politiques développent généralement un programme politique pour une élection, et lorsqu'ils remportent les élections et arrivent au pouvoir, le soutien populaire dont ils ont bénéficié est considéré comme une obligation de mise en œuvre de ces politiques. En vertu de la « théorie du mandat » de la démocratie, les députés d'un parti devraient ensuite soutenir la position du parti lors des votes parlementaires, afin de refléter réellement la volonté des électeurs à travers l'action parlementaire.<sup>71</sup> Par conséquent, donner la liberté totale de vote aux députés, une fois qu'ils ont été élus selon l'affiliation à un parti, une plate-forme ou, en particulier, sur la base d'une liste de parti, risque de compromettre l'objectif d'avoir un régime de partis solide. Dans de telles circonstances, les parlements peuvent être chaotiques et accablés par des alliances fluctuantes, avec des députés de plus en plus préoccupés par leurs propres intérêts plutôt que par la cohésion des partis ou l'intérêt national. Les électeurs deviennent rapidement déçus de leurs députés et la rotation des députés augmente aux élections.

En revanche, si les partis ont le contrôle total de leurs députés, les électeurs peuvent croire que leur député local ne les représente pas. Il devient de plus en plus difficile pour les députés d'affirmer qu'ils sont à l'écoute de leurs électeurs, alors que les électeurs sont conscients que les députés prennent leurs ordres du parti. L'idéal se situe quelque part entre ces deux extrêmes: le défi est de trouver le juste équilibre entre la liberté individuelle et la cohésion du parti.

Étant donné que l'interaction entre les citoyens et les députés est essentielle dans une démocratie représentative, et aussi un moyen essentiel pour garantir que les partis politiques ne perdent pas le contact avec l'opinion publique, il est important que les députés maintiennent le contact avec leurs communautés locales. Grâce à des audiences publiques, des doléances de groupes de citoyens et d'autres activités similaires, les députés peuvent solliciter et intégrer un éventail de perspectives dans leurs fonctions législatives. En même temps, des contraintes empêchent souvent les députés de consulter leurs électeurs sur chaque question, car procéder de la sorte pourrait rendre les députés incapables d'agir rapidement sur des questions en suspens ou urgentes. Par ailleurs, si les députés sont

uniquement guidés par l'opinion de leurs électeurs, des lois nécessaires mais impopulaires ne seraient jamais adoptées. Par conséquent, le fonctionnement efficace des parlements nécessite souvent que les députés évaluent des questions et prennent des décisions éclairées à travers une combinaison équilibrée des opinions des circonscriptions et des valeurs du parti, ainsi que la compréhension des questions.

Les règlements du parti doivent souligner clairement la possibilité de conflit entre la liberté individuelle et la solidarité du parti. Le règlement des sociaux-démocrates suédois reconnaissent certaines de ces tensions et présentent un ensemble de droits et de responsabilités des élus. Tout en soulignant que « conformément aux principes et programme politique du parti, les députés ont le droit sans réserve de former leurs propres opinions et de prendre des décisions dans les domaines couverts par le poste de représentant élu, » les règles leur rappellent également que leur obligation « de prendre leurs décisions selon les idées du parti et les décisions basées sur des principes ... et d'agir conformément aux valeurs fondamentales de la démocratie sociale. »<sup>72</sup>

Au sein du Parti travailliste australien, la solidarité du parti est fermement appliquée, comme l'indiquent clairement son règlement:<sup>73</sup>

1. Les politiques nationales et aux niveaux des États et territoires sont respectivement déterminés par les conférences nationales, des États et Territoires. Ces décisions sont obligatoires pour chaque membre et section du parti ou de l'État ou du Territoire concerné.
2. Pour les questions non soumises à la plate-forme nationale ou à la Conférence ou aux décisions exécutives, ou leurs équivalents étatiques et territoriaux, la décision de la majorité du parti travailliste parlementaire concerné sera obligatoire pour tous les membres du parlement

En revanche, les démocrates australiens déterminent la politique par un vote de tous les membres du parti ; cependant ils n'obligent pas les députés membres à suivre la politique du parti. Mais au moment de voter contre la politique du parti, les députés sont tenus de « faire comprendre que [leurs] propres opinions ne reflètent pas celles de l'ensemble des membres du parti. »<sup>74</sup>

Aux États-Unis, le Parti démocrate exige la solidarité du parti seulement pour les questions de postes de direction ou de commission:

S'agissant du vote à la Chambre pour le Président et d'autres responsables de la Chambre, pour chaque président de commission ou cadre supérieur de la minorité, et pour la composition des commissions, un vote à la majorité des membres présents et votant au caucus démocrate est obligatoire pour tous les membres du caucus.<sup>75</sup>

En Irlande, le parti Sinn Fein exige que les députés suivent les instructions de la direction nationale du parti.<sup>76</sup> Cet exemple est révélateur de la grande influence de l'aile organisationnelle d'un parti sur son aile parlementaire. Un tel rapport de force peut créer un conflit interne au parti si les deux ailes du parti sont en désaccord. Cela est moins susceptible de se produire si les hauts dirigeants des partis au parlement occupent aussi des postes de direction (ou sont capables d'exercer une forte influence) au sein de l'exécutif du parti. Dans l'exemple du Sinn Fein, le caucus du parti détient la responsabilité d'imposer des sanctions contre les députés récalcitrants.

Selon les règles législatives et celles du parti ainsi que les coutumes, les législateurs peuvent avoir un certain nombre d'options disponibles dans leur recherche d'un équilibre délicat entre leurs positions personnelles, celles de leurs circonscriptions ou de leurs partis. La première option est de discuter avec leurs collègues membres du caucus. Les réunions du caucus et les whips peuvent aider les dirigeants de partis à l'Assemblée législative à prendre le pouls et à évaluer les positions de leurs membres. Mais il y a des moments où la discussion à huit clos par un caucus ne répond pas pleinement aux préoccupations des membres. Au Portugal, malgré de fortes incitations réglementaires pour la cohésion du parti à l'Assemblée législative, les élus ont utilisé une gamme variée d'options pour exprimer leur désaccord sur les positions de leurs partis, y compris: l'absence volontaire de la chambre ou même l'abandon temporaire de leur poste au profit d'un autre responsable du parti qui prend leur place pour voter; la proposition de mesures législatives ou d'amendements au niveau de la commission, ce qui oblige par conséquent à discuter de leurs préoccupations ; la publication de communiqués de presse. La dernière composante se produit généralement

avec un vote de désapprobation, mais elle offre le choix aux législateurs de faire connaître à leurs circonscriptions spécifiques les efforts qu'ils fournissent pour défendre une position particulière. Par ailleurs, dans le cas du Parlement portugais, pour la plupart des votes exprimés, les députés peuvent présenter un document écrit expliquant leur vote. Le Parlement européen publie ces explications ainsi que des informations sur le débat parlementaire ayant précédé ce vote. Puisque les médias couvrent les explications du vote, notamment celles où les députés critiquent certains aspects de la position de leur parti, cela donne aux députés un moyen d'expression publique de leur mécontentement sans enfreindre totalement les règles de discipline du parti.<sup>77</sup>

Un autre débat est de savoir si la cohésion du parti est plus facile ou non pour les caucus du gouvernement ou pour ceux de l'opposition. Les groupes parlementaires au sein du gouvernement peuvent attirer plus facilement l'unité du parti en offrant des postes intéressants au sein du gouvernement. Cependant, les partis au gouvernement sont souvent obligés de prendre position sur des questions controversées et doivent accepter le compromis. Cela peut créer des tensions entre les députés à l'arrière-ban et les membres du Cabinet, heurtant ainsi l'unité du parti. Lorsque le gouvernement a une large majorité, le leadership peut être disposé à tolérer des défections, mais il insistera sur l'unité complète quand une majorité étroite exige que chaque vote soit compté. Dans certains cas, comme ils profitent de la bureaucratie gouvernementale pour rechercher et améliorer les options politiques, les partis arrivent à forcer les choses à travers leur propre caucus avec une discussion limitée.

Les partis d'opposition ont souvent leurs propres problèmes de maintien de la cohésion du parti. En particulier dans les pays en transition, où les ressources sont souvent limitées et où il y a de fortes coalitions gouvernantes, l'incapacité des députés de l'opposition à avoir un impact sur le processus législatif peut conduire à la frustration. Par ailleurs, les dirigeants des partis d'opposition doivent généralement compter sur leur propre charisme pour maintenir la cohésion du caucus et nourrir la foi des députés qu'ils finiront par obtenir le pouvoir, sous la direction actuelle. Pour les partis de l'opposition qui ont très peu de chances de percer, les

députés individuels rompent souvent les rangs, remettent en question la stratégie du leader, et désertent même le parti.

### *Votes de Conscience*

Dans de nombreux partis, les députés recevront un vote « libre » ou de « conscience » dans certains domaines politiques qui sont parfois considérés comme des questions de conscience sociale. Les définitions communes des questions de conscience incluent: l'avortement, la peine de mort, le génie génétique, la recherche sur les cellules souches, l'orientation sexuelle et l'euthanasie volontaire. Cette stratégie permet d'éviter les dilemmes auxquels un parti peut faire face dans la formulation d'une politique sur ces questions, et éviter des dissensions internes potentiellement nocives au parti. En Colombie, une étude du NDI a relevé que chaque parti définissait les questions de conscience différemment. Alors que certains partis permettaient simplement aux députés de voter selon des raisons personnelles de conscience, soumises à l'approbation du caucus, d'autres donnaient des exemples de types de questions concernées, notamment les suivantes: les principes religieux et éthiques, le service militaire, les pratiques coutumières (pour les élus des communautés autochtones); les transplantations d'organes; l'euthanasie, et la participation politique des femmes et des jeunes.<sup>78</sup>

Dans les pays étudiés par le NDI, le degré de liberté que les députés peuvent exercer varie considérablement (voir Tableau 5). Il n'est également pas rare que les partis déclarent que leurs députés sont libres de voter selon leur conscience sur une question, alors que dans la pratique, ils les obligent à voter selon le choix du parti. Le désir d'un député d'être sur la liste de présélection à l'avenir ou de bénéficier de financement de campagne peut être un puissant facteur de motivation qui l'emporte sur la conscience personnelle, surtout dans les démocraties où les électeurs s'identifient principalement à un parti plutôt qu'à un candidat.

Dans certains cas, les partis permettront à leurs députés une plus grande flexibilité en fonction de l'importance de la législation en question. En réponse au questionnaire du NDI, les experts politiques du Royaume-Uni ont déclaré ce qui suit:

Cela dépend du nombre de « lignes » que le whip et

le dirigeant attribuent à chaque élément des travaux parlementaires. Un vote à trois lignes signifie que vous devez être présent à la Chambre et vous devez voter selon la ligne du parti, sauf obtention d'une autorisation spéciale. Un whip d'un vote à deux lignes est rare - jamais utilisé dans le gouvernement d'après mon expérience. Dans l'opposition, cela signifierait probablement que vous devriez être là, mais il est plus susceptible que vous soyez autorisé à ne pas être là si vous le demandez! S'il y a un vote, vous pouvez toujours être appelé à voter avec le parti. Vous êtes toujours informé quand il y aura un vote libre. Parfois, des problèmes surviennent pendant la législature où les gens plaident en faveur d'un vote libre car ce n'est pas une question de parti politique, même si le gouvernement a une position sur la question.

Les députés peuvent aussi être libres de voter contre leur parti, si une question particulière ou un aspect de la législation a un impact spécifique sur les électeurs du député. Dans de tels cas (par exemple, la création d'une décharge de déchets, qui peut être dans l'intérêt national, mais farouchement opposée par les résidents locaux), pour que les députés maintiennent le soutien local, il est dans l'intérêt du parti qu'ils s'opposent à cette question spécifique. Cela est plus susceptible de se produire si le député a un soutien local fort, et que son vote n'est pas critique pour le résultat global. Cependant, un électeur bien informé peut aussi percevoir cela comme une ruse pour maintenir le soutien local.

## DISCIPLINE

Il y aura inévitablement des moments où un député va violer les règles de son parti. De telles infractions peuvent inclure des déclarations publiques de désaccord avec la politique du parti ou des dirigeants, ou des votes contre la position du parti au parlement. La volonté d'un parti de prendre des mesures contre un député peut être influencée par un certain nombre de facteurs, y compris la gravité de l'infraction, l'impact potentiel de la perte du député sur les nombres dans la législature, la base de soutien du député dans le parti, et si le parti se base sur le député pour un soutien financier ou une autre forme de soutien. En dehors de l'expulsion du parti, la menace la plus grave

pour un député est peut-être une éventuelle perte de pré-sélection pour la prochaine élection. Pour les députés qui sont proches de la retraite ou qui veulent quitter le parti de toute façon, cela ne saurait avoir un effet dissuasif important sur eux.

Comme déjà indiqué dans le présent document, dans certains pays, le droit d'un législateur de voter des lois en fonction de ses opinions est protégé par la loi. Si ces dispositions peuvent faire en sorte que les députés conservent leur siège indépendamment de leur vote, les partis trouvent souvent des manières pour discipliner leurs députés. Peu importe les protections juridiques existantes, au bout du compte, ce sont les législateurs qui prennent leurs décisions sur la base d'un ensemble de facteurs, y compris l'importance de leurs ambitions ou les engagements au sein du parti les ayant nommés pour le poste.

Le potentiel de récompenses peut être une motivation supplémentaire pour la discipline. Les exemples incluent les opportunités de postes de direction au sein du groupe parlementaire. Cependant, dans les pays où les ministres peuvent être choisis hors du parlement ou dans les caucus où on a une application stricte des critères d'ancienneté, les dirigeants parlementaires peuvent être privés de ce potentiel de « récompense » pour fidélité, et cela affaiblit les incitations des législateurs à respecter la ligne du parti. Lorsque les partis ont les moyens de contribuer au financement des campagnes électorales, ils peuvent varier leur soutien selon la loyauté d'un législateur au caucus du parti. D'autres récompenses, y compris la possibilité de voyages internationaux et d'invitations à des événements très médiatisés, sont souvent distribuées par le bureau du whip.

Là où l'encouragement positif échoue, les sanctions varient en gravité, en fonction de la nature de l'infraction. Les réponses à l'enquête du NDI notent les éléments suivants: avertissements verbaux du parti ou du whip (Bosnie-Herzégovine) ou le paiement d'une amende d'environ 250 \$ (Hongrie) pour des infractions relativement mineures. Pour les infractions plus graves, les peines comprennent la perte de nominations aux commissions et d'autres soutiens (Nigeria), et dans les cas extrêmes, l'expulsion du parti ou du caucus (Bangladesh, l'Irlande, le Pakistan, l'Afrique du Sud, le Royaume-Uni, le Yémen). Dans certains pays, il

y avait également des références aux lettres de démission non datées que les législateurs sont tenus de donner à leurs partis pendant le processus de nomination des candidats. Celles-ci sont conservées dans les dossiers et activées lorsque les députés commencent à s'écarter de la ligne du parti. Ces lettres procurent aux chefs de parti un moyen de faire respecter la discipline et la cohésion au sein du groupe parlementaire, en particulier dans les cas où les dispositions constitutionnelles garantissent le droit des députés à un « vote libre ». De cette façon, les partis cherchent à préserver leur niveau d'influence dans la législature jusqu'à la prochaine élection. En Slovaquie, les chefs de parti ont imposé la cohésion en utilisant une variété de mécanismes. Par exemple, les partis ont exigé que les candidats signent une lettre promettant de respecter la ligne du parti. Le Mouvement pour une Slovaquie démocratique exigeait que les candidats s'engagent à payer environ 166 000\$, soit plus de dix fois le salaire annuel d'un député, s'ils décidaient de désertir le parti et de rester au parlement.<sup>79</sup>

Certains partis ont une procédure officielle d'examen du rendement des législateurs dans le cadre du processus de sélection des candidats. Dans le parti conservateur du Royaume-Uni, les députés titulaires sont automatiquement inclus sur les listes approuvées à partir desquelles les branches du parti choisissent leurs candidats aux élections législatives, à moins qu'ils n'aient été suspendus ou congédiés du groupe parlementaire. Dans de tels cas, des mesures supplémentaires - un examen par le comité de sélection, par exemple - sont nécessaires pour que le législateur figure sur la liste approuvée. En Afrique du Sud, au sein du Congrès national africain, le processus d'examen comprend une auto-évaluation par chaque législateur ainsi que l'évaluation de la performance de chaque législateur par le leadership parlementaire du parti et les secrétaires provinciaux ou régionaux du parti.

Les règles du caucus doivent indiquer clairement les actions à prendre lorsqu'un député viole les règles, et ces actions doivent être établies en fonction de la gravité de l'infraction et des condamnations antérieures du député. Par exemple, une première infraction pour un désaccord avec la politique d'un parti (si ce n'est pas permis) pourrait être sanctionnée par une réprimande informelle du chef du parti. D'autres infractions pourraient donner lieu à la mise sur pied d'une petite commission pour une conciliation

entre le parti et le député. Dans les cas plus graves où un député a voté contre le parti lors d'un vote crucial, les règles peuvent exiger son expulsion du caucus.

Les règles disciplinaires du caucus doivent être compatibles avec le règlement du parti et les règles de la législature. Le processus disciplinaire doit également être compatible avec les lois de l'État et les principes de justice naturelle et d'équité procédurale. Par exemple dans le Fine Gael d'Irlande, les élus peuvent voter pour suspendre ou expulser un député du groupe parlementaire, mais seulement à condition que le député ait reçu un préavis suffisant et ait eu la possibilité de présenter des preuves pour se défendre. Les membres suspendus ont la possibilité de faire appel à un comité de discipline du parti.<sup>80</sup> Par ailleurs, un député suspendu peut être rétabli uniquement par un vote à la majorité des deux tiers des membres présents à une réunion du caucus, et tous les membres doivent être notifiés d'une telle réunion, au moins quatre jours à l'avance. Dans le cas de la Hongrie ci-dessus mentionné, après cinq amendes, les députés doivent démissionner du groupe. Dans l'Alliance Démocratique en Afrique du Sud, le leader national, un chef de file provincial, le leader du caucus ou le whip en chef peuvent envoyer un député au Comité de discipline du parti pour faute. En attendant les résultats de l'enquête du comité de discipline du parti, le caucus peut, à travers une décision majoritaire, suspendre le député des réunions du caucus.<sup>81</sup>

# CONCLUSION

---

Les groupes parlementaires ou caucus efficaces sont essentiels pour la création de nouveaux partis politiques représentatifs et pour l'organisation et la gestion efficace du parlement. La manière dont les groupes parlementaires sont organisés affecte également la capacité des institutions législatives à mener leur supervision, les fonctions de représentation et de législation. Par ailleurs, l'utilisation responsable du pouvoir législatif contribue à la crédibilité du Parlement en tant qu'institution démocratique. Bien que les commissions soient souvent décrites comme les « salles des machines » des parlements, c'est dans les groupes parlementaires que les dirigeants des partis à l'Assemblée législative définissent le cours des actions de leurs membres dans les commissions et en séance plénière. Cela comprend les discussions sur comment et quand faire des compromis sur les questions de politique et quand prendre des positions plus controversées. Ces facteurs, à leur tour, ont des effets directs sur la façon dont les partis développent, modifient et articulent leurs positions sur les questions de politique publique. Compte tenu des sensibilités politiques impliquées, des informations sur le fonctionnement interne des groupes parlementaires, en particulier les questions concernant les processus décisionnels internes, la cohésion et la discipline sont souvent entourées de secret.

Les ressources disponibles pour les groupes parlementaires affectent leur capacité à mener des recherches politiques et à interagir avec les citoyens qu'ils sont censés représenter. La manière dont les droits procéduraux sont attribués au sein du législatif - généralement entre les groupes parlementaires - permet de déterminer les possibilités de forger les programmes législatifs, de poser des questions, et d'introduire une législation. La manière dont un groupe parlementaire organise ses affaires internes affecte à son tour, sa capacité à promouvoir les intérêts de son parti en profitant de tout ce que les caucus confèrent comme droits d'administration et de procédure.

Les perceptions des partis politiques par le public sont fortement influencées par les performances des groupes parlementaires et des membres individuels de la

législature. A travers leurs actions à l'Assemblée législative, les caucus deviennent souvent les principaux outils des partis pour développer et élaborer des politiques en périodes électorales. Lorsqu'ils fonctionnent correctement, les groupes parlementaires permettent aux partis de promouvoir efficacement leurs positions politiques et d'atteindre le public par le biais de leurs représentants élus, en démontrant leur pertinence et leur capacité à répondre aux préoccupations des citoyens. Toutefois, dans les démocraties émergentes, les groupes parlementaires, comme les autres institutions démocratiques, sont souvent faibles et peuvent être accablés des problèmes suivants : ressources limitées; identités vaguement définies ; stratégies législatives inefficaces ; et absence de mécanismes internes de délibération.

En dépit de leur rôle critique à travers les assemblées législatives, les partis politiques et les citoyens, les groupes parlementaires sont souvent négligés dans les efforts de soutien à la démocratie avec des projets se concentrant sur le renforcement des aspects techniques de l'élaboration des lois - commissions et règlements, par exemple - ou le renforcement des capacités des partis politiques pour s'organiser en dehors de la législature. Un nombre croissant de spécialistes des questions de renforcement de la démocratie soulignent désormais la nécessité d'une plus grande intégration des efforts de développement parlementaires et des partis politiques pour relever ce défi. En outre, divers efforts visant à élaborer des normes démocratiques pour les législatures ont intégré des références pour les groupes parlementaires. En général, ils demandent des règles claires sur la formation, les droits et responsabilités des groupes parlementaires; l'allocation des ressources et d'équipements adéquats aux groupes de partis à travers des formules claires et transparentes qui ne sont pas indûment à l'avantage du parti majoritaire, et le droit des législateurs de constituer des caucus thématiques. Certains traitent également du droit d'un législateur de voter contre son groupe parlementaire ou de quitter le parti sans perdre son siège.

L'objectif principal de cette étude était d'explorer les

relations entre les partis et leurs représentants élus et la manière dont les représentants des partis s'organisent au sein de la législature. La manière dont les partis politiques et les députés abordent ces questions varie en fonction de leur contexte de fonctionnement, de la taille, des ressources disponibles et du degré d'institutionnalisation du parti. En général, cependant, les groupes parlementaires les plus efficaces ont constaté les aspects suivant pour être utile dans l'organisation de leur travail.

Des règles claires aident les partis et les groupes parlementaires à définir des lignes de communication, l'autorité et la responsabilité entre le groupe parlementaire du parti et en dehors du parlement, les procédures de sélection régulière (et éventuellement de désélection) des chefs des groupes parlementaires; les procédures de décision, y compris la possibilité de votes de conscience le cas échéant, et les attentes de conduite des députés dans des domaines comme la discipline, la confidentialité et la présence. Les règles doivent également intégrer des contrôles et contrepoids et autres garanties qui empêchent la monopolisation du pouvoir par des individus donnés. Si de telles règles sont connues des députés et s'appliquent également à tous, elles constituent souvent la première étape pour encourager la participation en favorisant la cohésion. Cela dit, les partis changent constamment et mettent à jour leurs règles en raison de divers facteurs internes et externes.

Des réunions régulières et participatives permettent aux groupes parlementaires de discuter et de parvenir à un accord sur les questions en suspens à l'Assemblée législative, et de coordonner la sensibilisation auprès des médias et des citoyens. En diffusant l'ordre du jour des réunions à l'avance, les dirigeants des groupes parlementaires peuvent fournir aux députés l'occasion de se préparer à la discussion. Le fait de permettre aux députés de faire connaître leurs perspectives et préoccupations peut accroître les chances qu'ils votent conformément aux attentes du groupe. En outre, l'échange de vues peut aider les groupes parlementaires à affiner leurs positions politiques. Les groupes parlementaires devraient aussi envisager d'adopter d'autres mécanismes favorables à la coordination et au partage d'informations. Et en plus des réunions, cela peut comprendre la nomination de Whips, le développement de dossiers d'informations pour assurer

la coordination de message et la distribution d'autres matériels électroniques ou écrits.

Grâce à une répartition efficace du travail entre les députés, les groupes parlementaires peuvent utiliser plus efficacement les ressources, et approfondir les connaissances des législateurs dans certains domaines politiques, afin de mieux se positionner pour prendre des positions éclairées sur des questions. Une telle action coordonnée peut permettre à un groupe parlementaire d'inspirer plus de confiance au public.

S'agissant des questions de discipline, les groupes parlementaires et les partis doivent viser à trouver un équilibre entre la nécessité d'une action cohérente à l'Assemblée législative et la reconnaissance du droit à la dissidence légitime; s'assurer que les sanctions sont proportionnelles à la gravité de l'infraction ; et permettre aux députés de bénéficier d'un procès équitable, y compris la possibilité de faire appel et le droit de se défendre devant la direction.

# ANNEXES

---

## ANNEXE 1 : EXTRAITS DES REPERES POUR LES PARLEMENTS DEMOCRATIQUES

*Vers l'élaboration de normes internationales pour les parlements démocratiques  
(L'Institut National Démocratique pour les affaires internationales, 2009)*

### 4.2 GROUPES PARLEMENTAIRES

***4.2.1 Les critères définissant la formation d'un groupe parlementaire, ainsi que les droits et les responsabilités de ce dernier dans le Parlement, doivent être clairement édictés dans le règlement du Parlement.***

Les groupes parlementaires sont un dispositif essentiel pour la traduction des politiques des partis politiques et des promesses de campagne en réalité législative. Les groupes politiques permettent aux groupements de citoyens de continuer à être organisés et actifs une fois élus à l'Assemblée législative. La justification des groupes politiques est généralement basée sur l'une de ces deux prémisses: d'une part, dans un système de liste électorale indépendante, les législateurs sont libres d'exercer leurs droits fondamentaux d'adhésion ou non à une association (dans ce cas un groupe du parti) ; d'autre part dans un système de liste de parti, les partis politiques doivent être capables de fonctionner et d'actualiser leurs politiques au sein du parlement. Ces groupes de partis jouent un rôle fondamental dans la législature. Outre les initiatives législatives entreprises, ils jouent généralement un rôle dans la nomination au sein des commissions parlementaires, et déterminent le calendrier des débats. A travers ces moyens, les groupes de partis exercent une fonction cruciale dans la vie politique nationale. L'appartenance à un groupe peut être obligatoire ou pas, la formation d'un groupe peut exiger une ou dix personnes, le groupe peut admettre des membres seulement d'un parti ou de plusieurs. Cependant la norme minimale, est que les critères de formation des groupes parlementaires, ainsi que leurs droits et responsabilités, doivent être clairement indiqués dans les Règles de la législature. Cette norme minimale pour les législatures démocratiques a été explicitement demandée par l'Association parlementaire du Commonwealth.<sup>82</sup>

L'existence de groupes politiques à l'Assemblée législative est la norme mondiale. Dans certains pays, leur mise en place est même expressément prescrite dans les règles de la Chambre. C'est le cas en Grèce, en Norvège et au Brésil.<sup>83</sup> Le nombre de législateurs requis pour former un groupe varie à travers le spectre, de zéro, au Japon, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, et, cinq en Belgique et au Brésil, et 20 dans le Lok Sabha indien. Les groupes politiques peuvent inclure des membres d'un seul parti, comme en Inde et aux Philippines, ou ils peuvent inclure des membres de plus d'un parti, comme en Grèce, au Japon, en Pologne et au Sénégal. Cependant, leur rôle important dans l'organisation de l'ordre du débat est plus uniforme. Leur implication dans le travail des organes de gestion de la législature, souvent par le biais d'une « conférence des présidents, »<sup>84</sup> leur permet d'établir le calendrier des débats. Un tel engagement est donc d'une importance politique cruciale. Compte tenu de ce rôle important, il doit y avoir une norme minimale. Alors, les critères de formation des groupes politiques, ainsi que leurs droits et responsabilités doivent être clairement énoncés dans les règles de la législature.

***4.2.2 Dans un système de liste électorale indépendante, l'appartenance à un groupe parlementaire multipartite doit être volontaire, et un législateur ne perdra pas son siège pour avoir déserté son parti.***

Le droit à la liberté d'association, tel qu'énoncé dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme*<sup>85</sup> et le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*,<sup>86</sup> est un droit humain fondamental et un principe fondamental de la démocratie

représentative. En outre, il est dit explicitement dans le droit international que « nul ne saurait être obligé de faire partie d'une association. »<sup>87</sup> C'est une suite logique, alors, que les législateurs élus pour un mandat libre soient libres d'adhérer ou non à un groupe politique. Lorsqu'un législateur est élu dans un système de liste de parti, il est clair que sa circonscription représente son parti, et qu'il / elle agira en tant que membre d'un parti d'abord et par-dessus tout à l'Assemblée législative, et qu'il / elle sera responsable devant son parti. Il/elle sera soumis (e) aux règles régissant ses actions au sein de la législature. Dans de tels systèmes, il n'est pas rare que les législateurs perdent leur siège pour avoir voté contrairement à la ligne du parti. Cette norme minimale ne s'applique pas à de tels systèmes. Elle s'applique à tous les autres. Cette norme minimale est pratiquée partout dans le monde. L'appartenance volontaire à des groupes parlementaires est déjà une réalité dans un certain nombre de pays, y compris, mais non limité à l'Australie, à la Belgique, à la France, l'Irlande, au Japon, au Mali, aux Pays-Bas, à la Nouvelle-Zélande, à la Pologne, au Sénégal, à la Suisse et au Royaume-Uni.<sup>88</sup> Le fait qu'un législateur puisse voter contre son parti sans perdre son siège est d'ailleurs la norme dans les systèmes de liste indépendante.

#### ***4.2.3 Le parlement doit fournir des ressources et des infrastructures adéquates aux groupes parlementaires conformément à une formule claire et transparente qui ne favorise pas indûment le parti majoritaire.***

Le rôle important joué par les groupes parlementaires aux travaux de l'Assemblée législative mérite le soutien. En pratique, il n'est pas rare pour les groupes parlementaires de recevoir une aide sous forme de soutien technique, administratif ou logistique. Pourtant, si des fonds publics sont utilisés, les dépenses doivent toujours être effectuées conformément à une formule claire et transparente qui ne favorise pas indûment le parti de la majorité, conformément à l'article 12 de la Déclaration sur la démocratie de l'Union interparlementaire, qui prévoit que « [l'organisation du parti, les activités, la gestion financière, le financement et l'éthique des partis doivent être dûment réglementés de façon impartiale pour garantir la régularité des processus démocratiques. »<sup>89</sup>

De nombreux parlementaires fournissent déjà des ressources et infrastructures aux groupes politiques. Dans certains pays, les groupes parlementaires sont financés directement, notamment la Belgique, le Danemark, la France, l'Allemagne, l'Irlande, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Slovénie et l'Espagne. Dans la plupart des cas, les fonds sont proportionnels à la représentation des partis au parlement et ne sont donc pas trop avantageux pour la majorité.<sup>90</sup> Les règles régissant leur financement peuvent être fondées sur des instruments différents: sur les règles de procédure, comme en Espagne, sur la loi sur le financement des partis politiques, comme au Japon, ou par un organe collégial, comme c'est le cas en Pologne et en Italie.<sup>91</sup> Ce qui est exactement prévu peut également être différent. Les groupes du Sénat espagnol reçoivent des bureaux et salles de réunion, tandis que les groupes de la Knesset israélienne bénéficient d'un montant mensuel pour couvrir les frais de personnel. Bien que les détails de l'aide soient décidés par chaque pays en fonction des besoins et des moyens, la mise à disposition des ressources et infrastructures pour les groupes parlementaires doit s'effectuer conformément à une formule claire et transparente qui ne favorise pas indûment le parti de la majorité.

### **4.3 LES GROUPES D'INTERETS**

#### ***4.3.1 Les législateurs doivent avoir le droit de former des groupes d'intérêt autour de questions d'intérêt commun.***

Les droits civils et politiques dont jouit chaque citoyen, tels qu'indiqués dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, et précisés dans le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, sont tout également fondamentaux et inaliénables pour les représentants des citoyens. Comme décrit tout au long de la section § 4.2, chaque législateur a le droit d'adhérer ou non à un groupement formel ou informel de législateurs pour la poursuite d'intérêts communs. Bien que ce droit soit souvent limité comparé aux groupes parlementaires de scrutin de liste, comme l'indique la section § 4.2.2, une telle restriction ne s'applique pas aux caucus d'intérêts, car ils sont moins formels, ne sont pas affiliés aux partis politiques et ont moins de pouvoir dans l'Assemblée législative. Par conséquent, il s'agit d'une norme minimale que les législateurs ont le droit de former des groupes d'intérêt autour de questions d'intérêt commun. Un groupe d'étude de l'Association parlementaire

du Commonwealth a déjà déclaré son soutien à cette norme minimale.<sup>92</sup> C'est ainsi que les membres intéressés du Congrès des États-Unis ont pu former un Caucus noir et un caucus hispanique au Congrès. L'on peut trouver ces genres d'exemples dans les parlements du monde entier.

### *La réalité de la démocratie dans les parlements: quels critères d'évaluation? (Assemblée Parlementaire de la Francophonie)*

#### **3. Organisation des Parlements**

3.1 Statuts des partis politiques, des groupes parlementaires et de l'opposition:

##### **3.1.1 Partis politiques:**

3.1.1.1 La liberté d'association doit exister pour les parlementaires et pour les citoyens.

3.1.1.2 Toutes formes de restrictions ou d'interdictions concernant un parti politique doit être strictement conforme à la Constitution et à la « Convention internationale sur les droits civils et politiques. »

3.1.1.3 Quand un député quitte son parti de son propre chef, cela ne devrait pas se traduire par la perte de son siège au Parlement.

3.1.1.4 L'exclusion des membres du Parlement comme punition pour désaffiliation de leur parti devrait être considérée comme préjudiciable à l'indépendance des parlementaires concernés. Cela étant dit, certaines mesures anti-défection peuvent être nécessaires.

3.1.1.5 Le financement public et privé des partis politiques, lorsqu'il existe, doit se faire selon des critères transparents. Une autorité juridictionnelle compétente et indépendante doit en assurer le contrôle.

##### **3.1.2 Groupes parlementaires**

3.1.2.1 Les groupes parlementaires doivent jouir d'un statut juridique ou d'une autre forme de reconnaissance.

3.1.2.2 Les critères définissant la formation d'un groupe parlementaire, ainsi que les droits et les responsabilités de ce dernier dans le Parlement, doivent être clairement édictés dans le règlement du Parlement.

3.1.2.3 Le Parlement doit fournir de manière équitable des ressources adéquates aux groupes parlementaires.

### *« Points de repère pour les parlements démocratiques en Afrique australe » (Forum parlementaire de la SADC)*

#### **7. FONCTION LÉGISLATIVE**

La fonction législative est peut-être la fonction la plus fondamentale de tout Parlement. Dans certains parlements, cette fonction est exercée par l'exécutif qui bénéficie d'une déférence excessive résultant en ce qui est communément appelé parlements « chambre d'enregistrement. » Dans les parlements vibrants, démocratiques, la fonction législative va beaucoup plus loin que le simple amendement ou l'adoption des législations proposées par le pouvoir exécutif. Les parlementaires peuvent aussi proposer une législation au débat. C'est cette caractéristique, parmi d'autres, qui sépare une assemblée législative proactive d'une législature réactive ou « chambre d'enregistrement des décisions. » En matière de droit de décision, la tâche la plus importante est l'approbation du budget annuel du pays. La capacité d'exercer efficacement cette fonction dépend de plusieurs facteurs, qui nécessitent l'engagement des ressources et aussi la coopération nécessaire de l'exécutif afin de doter le parlement de la capacité d'examiner le budget. La fonction législative comprend souvent le pouvoir d'amender la constitution. L'exercice de ces fonctions sensibles doit être fait dans un contexte participatif, transparent et démocratique.

##### **Généralités**

L'approbation du Parlement est requise pour l'adoption de toute loi, y compris le budget ainsi que les budgets supplémentaires. Les décrets exécutifs ne doivent pas être utilisés pour contourner la fonction législative du Parlement. Ils doivent être utilisés seulement lorsque le Parlement n'est pas en session, sous réserve de ratification par le Parlement.

Le Parlement doit approuver toutes les subventions, prêts et garanties, à la fois nationaux et internationaux.

Le parlement doit approuver tous les traités, protocoles et conventions.

Dans les systèmes bicaméraux avec un système parlementaire de gouvernement (par opposition au système présidentiel), seule une chambre élue populairement (l'Assemblée Nationale) a le pouvoir d'adopter une motion de censure de l'exécutif. Une chambre où la majorité des membres ne sont pas élus directement ou indirectement ne peut nier indéfiniment ou rejeter un projet de loi concernant les finances.

### ***La procédure législative***

Dans un Parlement bicaméral, il doit y avoir des rôles clairement définis pour chaque chambre dans le processus d'adoption des lois.

La principale fonction législative est exercée par la chambre directement élue. Si une deuxième chambre existe, cette chambre doit avoir un rôle secondaire.

Le Parlement a le pouvoir de passer outre le veto exécutif.

Des opportunités doivent être accordées pour la participation du public au processus législatif, notamment en lui fournissant des informations pertinentes au moment opportun.

Les députés doivent avoir le droit d'initier des lois et de faire des amendements aux lois proposées ou en vigueur.

Les coûts liés à la consultation publique, la rédaction juridique, l'impression et la distribution de loi d'initiative parlementaire et avis doivent être encourus par le Parlement. La meilleure pratique est que le Parlement ait ses propres rédacteurs juridiques.

Le Parlement doit donner aux Membres et aux citoyens des préavis suffisants de toutes les réunions, y compris de l'ordre du jour.

Les députés doivent bénéficier d'un délai raisonnable pour consulter leurs circonscriptions et toutes les parties concernées par les propositions de lois, y compris les amendements constitutionnels.

Les projets de loi initiés par les parlementaires doivent être régis par les mêmes conditions que tous les autres types de projets de lois, y compris les préavis.

### ***Pouvoirs financiers et budgétaires***

Le budget national proposé est soumis à l'approbation du Parlement. Le Parlement a le pouvoir de modifier le budget avant de l'approuver.

Le Parlement dispose d'un délai raisonnable pour examiner le projet du budget, pour aligner les besoins avec les ressources de base, répartir équitablement les ressources et définir les priorités nationales.

Le Parlement dispose d'une commission financière ou budgétaire qui examine le projet du budget annuel (ou les estimations) et présente ainsi son rapport au Parlement.

Les parlements disposent d'un Bureau parlementaire du budget, établi par la loi, avec un personnel qualifié pour l'assister dans l'analyse du budget et le suivi de l'exécution budgétaire et conseille le Parlement au moins trimestriellement.

Seul le Parlement est habilité à déterminer et à approuver son propre budget. Les ressources approuvées doivent être mises à la disposition du Parlement dans les allocations trimestrielles ou annuelles.

### *Délégation du pouvoir législatif*

Le Parlement peut déléguer certains de ses pouvoirs législatifs à l'exécutif. Ces pouvoirs doivent cependant être temporaires, et clairement définis, et confirmés par le Parlement.

Le Parlement se réserve le droit de retirer tout pouvoir délégué.

### *Amendements constitutionnels*

En l'absence d'un référendum national, les amendements constitutionnels requièrent l'approbation de deux tiers de l'ensemble des membres du Parlement.

Tous les amendements proposés à la Constitution doivent être publiés dans le Journal Officiel du gouvernement au moins 30 jours avant le débat en séance plénière.

*« Points de repères recommandés pour les parlements démocratiques  
» (Association parlementaire du Commonwealth)*

## **4. PARTIS POLITIQUES, GROUPES PARLEMENTAIRES ET MULTIPARTITES**

### **4.1 Les partis politiques**

4.1.1. Le droit à la liberté d'association doit exister pour les législateurs, comme pour toutes les personnes.

4.1.2. Toutes formes de restrictions sur la légalité des partis politiques doivent être strictement conformes à la loi et doivent être compatibles au Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

### **4.2 Groupes parlementaires**

4.2.1. Les critères définissant la formation d'un groupe parlementaire, ainsi que les droits et les responsabilités de ce dernier dans le Parlement, doivent être clairement édictés dans le règlement du Parlement.

4.2.2. Le Parlement doit fournir les ressources et infrastructures adéquates aux groupes parlementaires conformément à une formule claire et transparente qui ne favorise pas indûment le parti de la majorité.<sup>93</sup>

### **4.3 Groupes multipartites**

4.3.1 Les législateurs ont le droit de former des groupes d'intérêt autour de questions d'intérêt commun.

## ANNEXE 2 : EXEMPLES DE REGLES DE CAUCUS

### I. GRANDS PRINCIPES DU CAUCUS

#### Confidentialité, professionnalisme et participation démocratique

Nous, soussignés \_\_\_\_\_ députés, affirmons que nous avons été élus en grande partie parce que nous sommes membres de \_\_\_\_\_ . Par conséquent, notre présence dans le caucus donne **droit** à tous les membres :

- De participer à un débat libre et ouvert dans le Caucus;
- De s'attendre à la conclusion démocratique du caucus, et
- De jouir du professionnalisme, pour chacun de nous, avec nos collègues de parti, individuellement et collectivement.

Notre présence dans le Caucus exige que tous les membres aient la **responsabilité** :

- De protéger la confidentialité que nous observons dans les discussions et débats du caucus;
- De s'abstenir de critiquer publiquement les décisions démocratiques du caucus, et
- D'agir avec **professionnalisme** avec nos collègues du parti, individuellement et collectivement.

La **confidentialité** exige que chacun de nous:

- Garde secrets les opinions et comportements des discussions et débats des membres;
- Garde secrètes les informations et options présentées au Caucus par un membre du Gouvernement ou une autre institution de l'Etat, et
- Garde secrètes les décisions ou propositions budgétaires discutées au sein du caucus ou rapportées par un membre du gouvernement.

Le **professionnalisme** exige que chacun de nous:

- Considère l'impact de nos commentaires publics sur chacun de nos collègues et sur le caucus;
- Accepte les commentaires de ses collègues concernant l'impact de nos déclarations sur eux ou sur le Caucus;
- Fasse des commentaires à ses collègues concernant l'impact de leurs déclarations sur eux ou sur le Caucus et
- Se conduise selon les meilleurs intérêts du caucus.

La **participation démocratique** au Caucus nécessite que chacun de nous accepte les décisions démocratiques. De préférence, cela impliquerait le soutien du public pour ces décisions, ou dans la moindre mesure, l'absence de commentaire à leur sujet. Si un Membre estime qu'il / elle doit critiquer publiquement une décision du caucus au sein du Parlement ou dans les médias, alors il / elle doit informer le président du caucus, le président du parti, le ministre de tutelle et / ou d'autres membres du gouvernement de \_\_\_\_\_ (nom du parti) et, si possible, le Caucus, à l'avance.

En tant qu'hommes et femmes honorables, nous affirmons que nous allons respecter les responsabilités énumérées ci-dessus, et que, si nous ne pouvons pas accepter ces exigences de confidentialité, de professionnalisme et de participation démocratique au Caucus, nous allons présenter notre démission du caucus, et demander au président du Parti d'organiser notre remplacement dans le caucus.

Le Président du parti a la prérogative et le pouvoir d'imposer la discipline et une éventuelle expulsion de tout membre ayant enfreint les exigences de confidentialité, de professionnalisme et de participation démocratique du caucus. Finalement, le Président du Parti a le pouvoir d'expulser un membre du \_\_\_\_\_ (nom du parti).

Approuvé par la présidence centrale du Parti - \_\_\_\_\_ 2013

Adopté par le Caucus - \_\_\_\_\_ 2013

\_\_\_\_\_  
Président du caucus

\_\_\_\_\_  
Conformément à l'article 48 du Statut de \_\_\_\_ et à l'article 31 du Règlement intérieur du Parlement de \_\_\_\_\_, \_\_\_\_ Caucus au sein du Parlement de \_\_\_\_\_ lors de la réunion qui s'est tenue à \_\_\_\_\_ le \_\_\_\_\_ 2013.

## LES RÈGLEMENTS INTERIEURS

POUR LE CAUCUS DE \_\_\_\_\_

### II. RÈGLEMENT GÉNÉRAL

#### Article 1.

Les Règlements intérieurs pour le caucus du Parti \_\_\_\_\_ au Parlement de \_\_\_\_\_ (ci-après: Règlement intérieur) régleront l'organisation, les tâches, le travail, les droits et obligations des membres du Caucus \_\_\_\_\_ du Parlement \_\_\_\_\_ (ci-après: le Caucus). Si une question n'est pas traitée dans le présent règlement, elle doit être réglée par une décision du caucus.

#### Article 2.

Le Caucus est établi comme une façon d'agir pour les représentants de \_\_\_\_\_ au Parlement de \_\_\_\_\_.

Le caucus est composé de \_\_\_\_\_ membres de Parlement à l'Assemblée législative de \_\_\_\_\_ et autres cadres supérieurs (du parti) \_\_\_\_\_ tels que décrits à l'article 3, du présent règlement.

Le Caucus doit agir en conformité avec les Règlements intérieurs du Parlement du \_\_\_\_\_, avec le statut du parti et les instructions de la présidence centrale du Parti, pour le travail des membres du Parti au Parlement, dans le Parlement de \_\_\_\_\_.

### III. COMPOSITION, LEADERSHIP ET ÉLECTION

#### Adhésion au caucus

#### Article 3.

Tous les membres du \_\_\_\_\_ (nom du parti) au parlement, les ministres et ministres délégués et autres fonctionnaires du \_\_\_\_\_ (nom du parti) déterminés par décision du caucus seront membres du caucus.

#### Organisation du caucus

#### Article 4.

Les dirigeants du \_\_\_\_\_ (nom du parti) élus au Parlement de \_\_\_\_\_ (entité / état) sont:

1. Le Président du caucus

2. Le Vice-président du Caucus
3. Les membres du Collège
4. Le Président du Parti
5. Tous les présidents de commission
6. Le reste des députés de \_\_\_\_\_ (nom du parti)

Les membres nommés sont:

1. Le secrétaire du Caucus \_\_\_\_\_
2. Tous les ministres du gouvernement et ministres délégués du parti
3. Les experts externes

Un membre du Caucus \_\_\_\_\_ a l'obligation de soutenir les positions adoptées par le Caucus au mieux. Les ressources de la direction du caucus doivent être utilisées pour soutenir ces positions.

Les membres du Caucus sont responsables de l'accomplissement en temps opportun des tâches reçues.

#### **Procédures d'élection du caucus**

Article 5.

La présidence centrale du Parti est responsable de l'élection du/de la \_\_\_\_ président/e du caucus. Le/la président/e du caucus doit être un/e élu/e et son le mandat sera confirmé par l'institution responsable. La présidence centrale du Parti est également chargée de donner des recommandations pour d'autres postes de direction au sein du Parlement.

Les recommandations du Groupe de la présidence centrale pour des postes de direction au sein du Parlement (Vice-président du Parlement, les présidents de Commission, etc.) doivent être approuvés par le Caucus.

### **IV. TRAVAUX DU CAUCUS**

#### **Appel et préavis**

Article 6.

Le président du groupe parlementaire peut convoquer une réunion à tout moment pour discuter des questions relatives au caucus. En règle générale, le président du caucus doit convoquer une réunion du caucus après réception d'un projet à l'ordre du jour parlementaire et d'autres matériaux pour la session parlementaire, cinq (5) jours au plus tard avant la session plénière.

Une réunion doit être convoquée à la demande écrite de cinq membres, et adressée au Président du caucus. Dans la demande, le groupe de députés doit expliquer brièvement les raisons de la convocation du caucus.

Chaque fois que possible, un préavis minimum de 24 heures, avec un ordre du jour et un lieu, doit être donné aux membres du Caucus.

#### **Présider la réunion**

Article 7.

Les règlements intérieurs du Parlement de \_\_\_\_\_, là où ils sont applicables, doivent régir toutes les

délibérations du caucus.

En cas d'absence du/de la président/e du caucus, le/la vice-président/e du caucus doit le/la remplacer.

### **Ajouts et modifications**

Article 8.

Le président du Parti et le président du caucus peuvent présenter n'importe quel point à l'ordre au sein du caucus devant être immédiatement examiné.

Tous les points portés devant le Caucus seront soumis par le président du caucus à la commission compétente du Caucus pour examen. Un projet de loi, un amendement ou tout autre document législatif pertinent présenté par un membre du caucus doit être examiné par la Commission appropriée du caucus dès que possible et renvoyée au Caucus tout entier.

### **Quorum**

Article 9.

Une majorité des membres élus du caucus constitue le quorum.

### **Déroulement de réunion**

Article 10.

Le président du caucus vérifie si la majorité des membres du caucus sont présents à la réunion.

Si la majorité des membres du caucus sont présents, le Président présentera l'ordre du jour d'une réunion et ouvrira la session pour des suggestions supplémentaires pour amender l'ordre du jour proposé.

Le caucus doit décider de toute proposition visant à amender l'ordre du jour de la réunion et vote l'ordre du jour proposé dans son ensemble.

Article 11.

Après la détermination et l'approbation de l'ensemble de l'ordre du jour, les représentants de chaque commission du caucus, qui ont examiné la question faisant l'objet des débats, présenteront leurs rapports à l'ensemble du caucus.

Le débat d'un ordre du jour peut durer aussi longtemps qu'il y a des membres du Caucus impliqués dans le débat.

Le/la président/e du caucus décide de la fin du débat quand il / elle détermine qu'il n'y a plus de membres inscrits du Caucus dans le débat.

Le débat sur chaque point de l'ordre se terminera par une conclusion et l'adoption des conclusions officielles.

Après avoir couvert tous les points à l'ordre du jour, le/la Président/e du caucus mettra fin à la réunion.

### **Majorité requise pour adopter les conclusions –décisions du Caucus**

Article 12.

Le Caucus adopte les conclusions et / ou décisions avec un vote majoritaire du nombre total des membres du Caucus. (Alternatif: la majorité des membres présents du Caucus)

### **Discours**

Article 13.

Lors de la séance du caucus, personne ne peut prendre la parole avant d'avoir demandé et reçu l'autorisation du président du caucus. Les membres du caucus demandent personnellement la permission de parler après le lancement du débat et peuvent parler jusqu'à la fin du débat.

### **Voting**

#### Article 14.

Le vote sera effectué à main levée. Les membres du Caucus peuvent voter:

- En faveur;
- Contre; et
- S'abstenir.

### **Compte rendu de la réunion du caucus**

#### Article 15.

Le secrétaire du caucus, ou toute une autre personne désignée par le président du caucus, rédige les procès-verbaux des délibérations du caucus. Les procès-verbaux sont signés par le secrétaire et le président du caucus.

Les procès-verbaux sont ouverts à l'inspection, à la demande de tout membre du caucus.

### **Accès**

#### Article 16.

En principe, les réunions du caucus sont fermées au public. Toutefois, le président du caucus peut décider d'ouvrir la tenue des réunions du caucus au public.

Le président du caucus peut désigner des individus ou des groupes d'intérêt concernés à assister aux réunions du caucus, qui sont généralement fermés au public. Ces individus seront dispensés à la discrétion du président du caucus.

## **V. COMMISSIONS PARLEMENTAIRES ET DESIGNATIONS DE LA DÉLÉGATION**

### **Commissions parlementaires - les procédures d'élection**

#### Article 17.

Après leur approbation par le caucus, les recommandations de la présidence centrale du Parti deviennent des candidats officiels à l'élection au poste de Président et vice-présidents des commissions, ainsi que chefs de délégations parlementaires permanentes.

La proposition officielle de l'alinéa précédent sera complétée avec les noms des membres du caucus \_\_\_\_\_ désignés comme membres du Caucus \_\_\_\_\_ des commissions et délégations permanentes.

Le Caucus \_\_\_\_\_ effectue les nominations des membres des commissions et des délégations permanentes.

Le Caucus \_\_\_\_\_ est chargé de faire des propositions finales pour les candidats à l'élection à tout organe parlementaire attribué par le parlement.

Les propositions finales aux paragraphes précédents seront envoyées à la Commission parlementaire chargée des questions d'élection et de nomination.

## **VI. ORGANISATION DES COMMISSIONS DU CAUCUS**

### **Principes des travaux de la commission du caucus**

#### Article 18.

Les commissions du caucus doivent fournir un forum de discussions et de recommandations initiées par des membres du

caucus et du gouvernement.

Les commissions du caucus seront les caisses de résonance consultatives pour les sujets soulevés par les députés du caucus, les ministres et ministres délégués. Les ministres et ministres délégués sont invités à impliquer les commissions du caucus auxquelles ils appartiennent dans des discussions sur des changements politiques majeurs envisagés au sein du gouvernement, les propositions budgétaires politiquement sensibles, les documents de planification à long terme et les problèmes politiques.

#### Article 19.

A l'exception des questions urgentes, les ministres, ministres délégués et les membres du caucus doivent soumettre les questions de leurs travaux à travers la commission appropriée du caucus. Autrement dit, les questions de leurs travaux doivent d'abord être traitées par la commission du caucus, puis présentées à la session plénière du caucus par le Président de la commission du caucus, avec des recommandations.

Les commissions du caucus constitueront un forum d'enquêtes pour les membres élus du Caucus auprès des ministres et ministres délégués. Les membres élus du Caucus souhaitent que les présidents des commissions du caucus incluent des questions d'enquêtes sur l'ordre du jour à l'avance.

Les commissions du caucus reçoivent des présentations de groupes et d'organisations visées par le président du caucus. La commission de tout le caucus se réunit avec les groupes et organisations, si nécessaire, et ces réunions doivent être accessibles à tous les membres du caucus. Le Président de la commission du caucus sera chargé d'assurer un suivi approprié des réunions avec des groupes et des organisations.

#### Article 20.

Tous les membres du caucus peuvent assister à une réunion de la commission du caucus et ont le plein droit d'exprimer leur opinion, mais ils n'ont aucun droit de vote dans cette commission. Le président de la commission du caucus rapporte toutes les décisions à tout le Caucus. En outre, les présidents des commissions du caucus seront responsables de:

- a. Formuler des programmes en consultation avec le Président du caucus
- b. S'assurer que les programmes sont distribués à tous les membres du caucus, aux ministres, ministres délégués et aux autres responsables du parti.

S'agissant des questions de politique majeure ou d'importance budgétaire, le Président de la commission du Caucus, avec le président du caucus et le ministre responsable ou ministre délégué, consacreront des réunions de la commission spéciale du caucus afin de permettre des discussions approfondies par autant de membres du caucus que possible.

#### Article 21.

Pour tout vote, le quorum exige que 50% du nombre total des membres de la commission du Caucus soient présents à la réunion de la commission au cours de laquelle le vote a lieu sur un point inscrit à l'ordre du jour de la réunion.

Un quorum ne sera pas requis pour qu'une réunion de la commission du caucus se déroule.

### **Processus législatif de la commission du caucus**

#### Article 22.

Lorsque la législation est initiée au sein du gouvernement, le ministre de tutelle ou ministre délégué doit la soumettre à la commission du caucus responsable dès que possible. En impliquant la commission du caucus à ce stade préliminaire du processus législatif, cela peut apporter une contribution significative lors de la phase d'élaboration de la législation, et peut

éliminer le besoin de changements de dernière minute une fois que le projet de loi est dans sa forme finale.

Une fois que la législation est passée par la commission du caucus, elle sera ensuite soumise pour examen final à l'ensemble du caucus par le président de la commission du caucus, avec les recommandations de la commission du caucus.

#### Article 23.

Quand un individu ou un groupe de membres du caucus initie la législation au sein du caucus, celle-ci doit être présentée par son/ses supporteur/s à la commission appropriée du caucus et au ministre responsable ou ministre délégué. Dans ce cas, d'autres mesures resteront identiques telles que définies au paragraphe 2 de l'article précédent.

#### Article 24.

Affecter une législation aux commissions spécifiques du caucus relève de la responsabilité du Président du caucus (autre vice-président du Caucus). Les commissions du caucus auront besoin de se rencontrer régulièrement entre les séances pour créer une large opportunité de discuter les changements à effectuer au début du processus.

### VII. COMPOSITION, FONCTIONS ET LISTE DES COMMISSIONS DU CAUCUS

#### Article 25.

Le Caucus de \_\_\_\_\_ (nom du parti) pour le mandat parlementaire \_\_\_\_\_ a décidé de mettre en place les commissions du caucus suivantes:

1. La Commission du caucus des affaires politiques et juridiques
2. La Commission du caucus sur le développement et les affaires économiques
3. La Commission du caucus sur la défense et la politique étrangère
4. La Commission du caucus de la santé et des affaires sociales

#### **Commission du caucus des affaires politiques et juridiques**

#### Article 26.

La commission du caucus des affaires politiques et juridiques doit être composée d'au moins \_\_\_\_\_ membres élus du caucus et des hauts responsables du parti au gouvernement des ministères concernés.

La commission des affaires politiques et juridiques doit superviser le travail des commissions parlementaires permanentes suivantes et en discuter avec leurs membres:

1. La Commission des affaires constitutionnelles
2. La Commission des affaires législatives et juridiques
3. La Commission sur le système politique et les relations intercommunautaires
4. La Commission électorale permanente de la protection des libertés et droits des citoyens
5. La Commission sur les questions électorales et de nominations
6. La Commission sur les questions de règles de procédure et des questions d'immunité obligatoires

La commission des affaires politiques et juridiques se réunit à la demande du Président de la commission pour discuter des questions relevant de son domaine de travail avec les membres du caucus et d'autres responsables du parti que le président de la commission invite aux réunions.

La commission des affaires politiques et juridiques rend compte de ses suggestions à l'ensemble du caucus.

#### **REMARQUE:**

**Les règles de l'article 26, paragraphes 3 et 4 s'appliquent également à toutes les commissions du caucus.**

## VIII. PROCÉDURES DISCIPLINAIRES

### Violation de l'ordre lors de la réunion du caucus

Article 27.

Le président du caucus est chargé de maintenir l'ordre lors de la réunion du caucus. Le président du caucus peut avertir un membre du caucus ayant perturbé l'ordre lors d'une réunion du caucus. Si le membre du caucus en infraction continue de perturber l'ordre lors de la réunion, le président du caucus a le droit d'interrompre le député. Le président du caucus a le droit de discipliner ledit membre du caucus s'il a perturbé les dispositions des Règlements intérieurs à travers sa conduite.

## IX. RÈGLEMENT FINAL

Article 28.

Ces règlements intérieurs entreront en vigueur le jour de leur adoption lors de la réunion du caucus, après l'approbation de son application par la présidence centrale du Parti.

No:

\_\_\_\_\_

Approuvé par:

Caucus

Présidence Centrale du Parti

Président du caucus

Envoyer :

- Aux membres du caucus
- Aux hauts responsables du parti
- A la Présidence centrale du Parti

# ENDNOTES

---

1. Par souci de simplicité, le présent document utilise principalement le terme membre du Parlement ou MP pour désigner les représentants élus et les législateurs. Selon le pays et le système législatif, ceux-ci peuvent aussi être appelés députés ou membres du Congrès. De même, le terme parlement est utilisé pour décrire les institutions représentatives nationales, y compris le congrès et les assemblées.
2. Dans le présent document, un groupe parlementaire ou caucus, également connu sous les noms de club de parti, bloc, ou ban dans certains pays, se réfère au groupe de députés du parlement ou de l'assemblée qui appartiennent au même parti politique. Alors que certains parlements offrent la formation de groupements politiques basés sur les questions techniques ou problèmes, ce document traite des groupements basés sur les partis.
3. Norm Kelly, « Approches pacifiques aux partis et aux parlements » (papier présenté à l'atelier de CDI-IPD 'Systèmes électoraux, partis et parlements: développer des relations,' Bali, du 11-12 Novembre 2010), 2.
4. Parti travailliste australien, *Constitution Nationale du parti travailliste australien*, telle qu'amendée lors de 43e conférence nationale, 31 janvier, 2004.
5. Pour une explication des modèles consociatif et centripetaliste, voir Benjamin Reilly, *Political Reform and the Demise of Consociationalism in Southeast Asia*, [http://www.cdi.anu.edu.au/\\_further\\_activities/2008-09/D\\_P/2009\\_01\\_FA\\_ASIA\\_DemGov\\_SEA\\_conf\\_D/benjamin\\_reilly.pdf](http://www.cdi.anu.edu.au/_further_activities/2008-09/D_P/2009_01_FA_ASIA_DemGov_SEA_conf_D/benjamin_reilly.pdf).
6. Reilly, *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001).
7. Allen Hicken, "Political engineering and party regulation in Southeast Asia," dans *Political Parties in Conflict-Prone Societies: Regulation, Engineering and Democratic Development*, ed. Benjamin Reilly et al. (Tokyo: United Nations University Press, 2008), 69-94.
8. Assemblée nationale de la République fédérale du Nigeria, *Constitution*, art. 223, telle qu'adoptée en 1999.
9. M. Bogaards, "Comparative strategies of political party regulation," dans *Political Parties in Conflict-Prone Societies: Regulation, Engineering and Democratic Development*, ed. Benjamin Reilly et al. (Tokyo: United Nations University Press, 2008), 119-144.
10. *Ibid.*
11. Benjamin Reilly, *Democracy in Divided Societies*; Reilly, Benjamin, Per Nordlund and Edward Newman, "Political Parties in Conflict-Prone Societies: Encouraging Inclusive Politics and Democratic Development." Policy Brief, No. 2 (Tokyo: United Nations University, 2006).
12. Les pays étudiés sont le Bangladesh, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, le Cambodge, la Colombie, la Hongrie, l'Irlande, l'Irak, le Kosovo, le Mali, le Maroc, le Monténégro, le Nigéria, le Pakistan, le Pérou, Serbie, l'Afrique du Sud, le Royaume-Uni et le Yémen. Des interviews et des données supplémentaires ont été obtenues de l'Australie, l'Indonésie, de la Nouvelle-Zélande et des États-Unis d'Amérique.
13. Pour une description détaillée des différents systèmes électoraux et leur impact sur les partis politiques, voir: International IDEA, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook* (Stockholm, International IDEA, 2005).
14. Dans un système de représentation proportionnelle mixte, la préférence de l'électeur est utilisée pour élire des représentants à travers deux systèmes mixtes différents, une liste de représentation proportionnelle et (généralement) une pluralité / un système majoritaire. Le scrutin de liste est destiné à compenser la disproportion dans les résultats du scrutin majoritaire.
15. Dans un système de vote unique transférable, les électeurs des circonscriptions plurinominales classent les candidats par ordre de préférence. Les candidats qui reçoivent un quota déterminé de votes de premier choix sont élus et à travers le décompte successif des voix, les votes sont redistribués selon la préférence des électeurs. Les votes sont redistribués parmi les moins bons candidats, qui sont éliminés, et les surplus de votes par rapport au quota de candidats déjà élus sont également redistribués jusqu'à ce que toutes les places soient comblées.
16. Voici quelques exemples: la Colombie-Britannique, Canada; Berne et Uri en Suisse et en Arizona, en Californie et dans le Wisconsin aux États-Unis.
17. La sensibilisation des électeurs, bien qu'un élément essentiel de la fonction de représentation des législateurs, n'est pas l'objet du présent document. Pour plus d'informations sur ce sujet, voir: Institut National Démocratique, *Constituent Relations: A Guide to Best Practices* (Washington: National Democratic Institute, 2008).

18. Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* (New York: Wiley, 1951).
19. Par exemple, 1967 étude de M. Rae de 20 démocraties occidentales référencé dans: Martin Harrop and William Lockley Miller, *Elections and Voters: A Comparative Introduction* (Basingstoke: Macmillan Education, 1987), 69.
20. Stein Rokkan, *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development* (New York: McKay, 1970); Kenneth Benoit, "Models of electoral system change," *Electoral Studies*, 23(3) (UK: Elsevier, 2004), 363–389; Josep M. Colomer, "It's Parties That Choose Electoral Systems (or, Duverger's Laws Upside Down)," *Political Studies*, 53(1) (UK: Political Studies Association, 2005), 1–21.
21. Rokkan, *Citizens, Elections, Parties*.
22. 622 sur 650 sièges: les conservateurs - 307, les Travaillistes - 258, les libéraux-démocrates - 57, à la suite des élections de 2010.
23. Pak Kwan Chau, *The Relationship between the Government and the Opposition or Minority Parties in Selected Places* (Hong Kong: Legislative Council Secretariat, 2002).
24. Parlement du Maroc, *Règles & Procédures Parlementaires*, telles qu'adoptées en 2004.
25. Parlement de Monténégro, *Rules of Procedure of the Parliament of Montenegro*, art.32, comme amendé en 2010.
26. International IDEA, "International IDEA Study on Peru," consulté en mars 2010, [http://archive.idea.int/ideas\\_work/23b\\_country\\_peru.htm](http://archive.idea.int/ideas_work/23b_country_peru.htm).
27. House of the Nation, *The Standing orders of the Parliament of the Republic of Hungary*, art. 51, depuis 1998.
28. Michael Gallagher, "Parliamentary Parties and Party Whips," dans MacCarthaigh, M. and M. Manning (Ed.), *The Houses of the Oireachtas: Parliament in Ireland* (Dublin: Institute of Public Administration, 2010), 135.
29. Jonathan Malloy, "High Discipline, Low Cohesion? The Uncertain Patterns of Canadian Parliamentary Party Groups," *Journal of Legislative Studies*, 9(4) (London: Taylor & Francis Group, 2003), 116-129.
30. Congrès de la Colombie, Loi 974 de 2005: *Loi du Caucus parlementaire*, adoptée en 2005; Congrès de la Colombie, *Loi 5 de 1992*, adoptée le 18 juin, 1992.; *Constitución Política de Colombia*, telle que publiée dans la *Gazette Constitutionnelle* No. 116, July 20, 1991; Senado de la República de Colombia, "Sentencia C-036/07," adopté en 2007, consulté le 16 août 2011, [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cc\\_sc\\_nf/2007/c-036\\_2007.html#1](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/2007/c-036_2007.html#1).
31. Information sur les groupes parlementaires multipartites du Royaume-Uni, y compris l'adhésion de tous les groupes, disponibles à la Chambre des Communes. "Registre des Groupes Multipartites," dernière modification le 28 avril 2011, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cm/llparty/memi01.htm>.
32. Dans le présent document, la défection se définit comme la décision d'un député de changer d'allégeance du parti sous la bannière duquel il a été élu pour devenir un indépendant ou adhérer à un autre parti. Ce changement d'allégeance est parfois appelé la traversée ou le saut d'un parti à un autre. Si la défection et l'allégeance sont parfois utilisées pour décrire la décision d'un député de voter contre son parti, ici il signifie la décision permanente de démissionner d'un parti.
33. Parlement de la Nouvelle-Zélande, *Projet d'amendement de la loi électorale* (pour l'intégrité), tel qu'adoptée le 18 décembre 2001, un amendement à la loi électorale de 1993.
34. Sarah Miskin, *Politician Overboard: Jumping the Party Ship* (Australia: Department of the Parliamentary Library, 2003).
35. National Parliament of Papua New Guinea, *Organic Law on Integrity of Political Parties & Candidates (OLIPPAC)*, tel que certifié le 15 octobre 2003.
36. Somare était également premier ministre depuis l'indépendance en 1975 jusqu'en 1980, et de 1982 à 1985. Pour de plus amples informations sur la politique en Papouasie-Nouvelle Guinée pendant cette période, voir les documents suivants: Bill Standish, "The dynamics of Papua New Guinea's democracy: an essay," *Pacific Economic Bulletin*, 22(1) (Australia: Australian National University, 2007), 135-157; Benjamin Reilly, "Political reform in Papua New Guinea: testing the evidence," *Pacific Economic Bulletin*, 21(1) (Australia: Australian National University, 2006), 187-194; Benjamin Reilly, "Political Engineering and Party Politics in Conflict-Prone Societies," *Democratization*, 13(5) \*New York: Rutledge, 2006), 811-827 ; Ron May, "Political Parties in Papua New Guinea," dans *Political Parties in the Pacific Islands*, ed. Roland Rich et al. (Canberra: Pandanus, 2006), 83-102.; Alphonse Gelu, "The Failure of the Organic Law on the Integrity of Political Parties and Candidates (OLIPPAC)," *Pacific Economic Bulletin*, 20(1) (Australia: Australian National University, 2006), 83-97.
37. Supreme Court of Justice, Papua New Guinea, SC1057: Special Reference Pursuant to Constitution, Section 19, dans *Matter of the Organic Law on the Integrity of Political Parties and Candidates*, tel qu'adopté le 7 juillet 2010.
38. Par exemple, "Numbers game is on," *The National*, 12 juillet 2010. Disponible à: <http://www.thenational.com.pg/>. Consulté en août 2010; Mohammad Bashir, "Lobbying for PM's job intensifies," *Post-Courier*, 12 juillet 2010.
39. Eric McLaughlin, "Electoral regimes and party-switching: Floor-crossing in South Africa's local legislatures," *Party Politics* (version

- en ligne), consulté le 16 août 2011, <http://ppq.sagepub.com/content/early/2011/03/19/1354068810389610>.
40. Parlement de la République d'Afrique du Sud, *la Constitution de la République Loi d'amendement de l'Afrique du Sud*, telle qu'adoptée en 2003.
  41. Sénat du Pakistan, Amendement XVIII de la *Constitution du Pakistan*, tel qu'adopté Avril 2010.
  42. Sierra Leone, *Constitution de la Sierra Leone*, telle qu'adoptée en septembre 1991.
  43. *Ibid.*
  44. Parlement du Bangladesh, *Constitution du Bangladesh*, art. 70, tel que modifié en 1991.
  45. Cristina Leston-Bandeir, "Dissent in a Party-Based Parliament: The Portuguese Case," *Party Politics*, 15(6) (London: Sage Publications, 2009), 695-713.
  46. Voir Annexe 1 pour un extrait.
  47. Parti libéral australien, *Constitution fédérale du Parti libéral de l'Australie*, telle que modifiée 2009.
  48. Sociaux-démocrates suédois, *La Constitution du Parti social-démocrate suédois*, art. 10, tel que modifié par le Parti du Congrès de 2001.
  49. Nouveau parti patriotique, *Constitution du Nouveau parti patriotique*, telle que modifiée le 29 août 1998.
  50. Alliance Démocratique, *Constitution fédérale de l'Alliance démocratique*, telle que modifiée en juillet 2010.
  51. Alliance Démocratique, *Code pour les représentants publics*, comme adopté le Conseil Fédéral le 12 avril 2002.
  52. Cette section du document se focalise sur les rôles et responsabilités respectifs des groupes parlementaires et des structures de parti en dehors du parlement en matière d'élaboration de politique. Pour un aperçu plus exhaustif des processus d'élaboration de politiques, voir le document : Institut National Démocratique, *Manuel d'élaboration de politiques*. (Montréal: Institut National Démocratique, 2008).
  53. Parti conservateur du Canada, *Constitution du parti conservateur du Canada*, telle qu'amendée le 19 mars 2005.
  54. Parti libéral australien, *Constitution fédérale du Parti libéral de l'Australie*, art. 56 – 57.
  55. Congrès de la Colombie, *Loi 130 de 1994: Loi des partis politiques*, telle qu'adoptée en 1994.
  56. Democratic Alliance, *Democratic Alliance Federal Constitution*, 9.5.2
  57. *Ibid.*, 9.2.3.
  58. Institut National Démocratique, *Atelier sur le rôle du groupe parlementaire*. (Maroc: Institut National Démocratique, 1998).
  59. Donald D. Searing, *Westminster World: Understanding Political Roles* (Cambridge: Harvard University Press, 1994), 245.
  60. Congrès national africain (Afrique du sud), "ANC Caucus Support Services," consulté le 24 mars 2010, [http://www.anc.org.za/caucus/index.php?include=about/support\\_services.html](http://www.anc.org.za/caucus/index.php?include=about/support_services.html).
  61. Searing, *Westminster World*, 256.
  62. National Democratic Institute, *Strengthening Nepal's Multiparty Democracy: Party Discipline and Anti-Defections Measures* (Nepal: National Democratic Institute, 2008).
  63. J. Mykk nen, "Inside Rationality: The Division of Labour in a Parliamentary Party Group," *Journal of Legislative Studies*, 7(3) (London: Frank Cass, 2001), 92-121.
  64. Institut National Démocratique, *Atelier sur le rôle du groupe parlementaire*.
  65. Mark Stuart, "Managing the Poor Bloody Infantry: The Parliamentary Labour Party under John Smith, 1992-94," *Parliamentary Affairs*, 59(3) (England: Oxford University Press, 2006).
  66. Sam Depauw, "Government Party Discipline in Parliamentary Democracies: The Cases of Belgium, France and the United Kingdom in the 1990s," *The Journal of Legislative Studies*, 9(4) (London: Taylor & Francis Group, 2003), 130-146.
  67. Congrès de la Colombie, *Loi 130 de 1994: Loi des partis politiques*, telle qu'adoptée en 1994.
  68. Kenneth Janda, "Laws Against Party Switching, Defecting, or Floor-Crossing in National Parliaments" (papier présenté au Congrès mondial de l'Association internationale de science politique (AISP), Santiago, Chile, du 12-16 juillet 2009).
  69. Subramanian cité dans Janda, *Laws Against Party Switching, Defecting, or Floor-Crossing in National Parliaments*.
  70. Malova, Darina et Kevin Deegan Krause. (2002). 'Parliamentary party groups in Slovakia.' Dans Heidar, Knut and Ruud Koole (ed.), *Parliamentary Party Groups in European Democracies: Political Parties behind Closed Doors*. London: Routledge. pp. 195-213.

71. Gallagher, *Parliamentary Parties and Party Whips*, 135.
72. Social-démocrate suédois, *Constitution du parti social-démocrate suédois*, art. 10.
73. Parti travailliste australien, *Constitution Nationale du parti travailliste australien*, 14.
74. Robert Menendez et James E. Clyburn, *Rules of the Democratic Caucus* (Washington, D.C.), tel qu'amendé le 9 avril, 2003, 2011.
75. *Ibid.*, 6.
76. Gallagher, *Parliamentary Parties and Party Whips*, 135.
77. Leston-Bandeir, *Dissent in a Party-Based Parliament*, 695-713.
78. National Democratic Institute, *Guía Práctica Sobre el Régimen de Bancadas* (Colombia: National Democratic Institute, 2008).
79. Malova, « Groupes parlementaires en Slovaquie »
80. Fine Gael, *Constitution*, art. 51, telle qu'amendée en 1992.
81. Alliance Démocratique, *Constitution de l'Alliance Démocratique*.
82. "Les critères de formation des groupes parlementaires et de leurs droits et responsabilités à l'Assemblée législative, doivent être clairement édictés dans les règles." Association Parlementaire du Commonwealth, "Points de repères recommandés aux parlements démocratiques," consulté le 5 août 2011, <http://www.agora-parl.org/node/57>, 4.2.1.
83. "Statut des groupes parlementaires," *Informations constitutionnelles et parlementaires*, No. 172, 1996, 199-200.
84. La conférence des présidents comprend typiquement le président (en sa qualité de dirigeant de cette législature) et les dirigeants des groupes politiques. Le terme « conférence des présidents » est courant, comme c'est le cas au Cameroun, en France, en Italie et en Suède. Dans d'autres pays, il peut être connu comme le conseil des anciens (Allemagne), ou une conférence de porte-parole (Espagne).
85. Nations Unies, *Déclaration Universelles des droits de l'Homme (DUDH)*, art. 20.
86. Pacte international relatif aux droits civils et politiques, tel qu'adopté et prêt signature, ratification et accession par la résolution 2200A (XXI) de l'Assemblée générale, le 16 décembre 1966, art. 22.
87. Nations Unies, *DUDH*, art. 20(2).
88. "The Status of Parliamentary Groups," 240.
89. Union interparlementaire, *Déclaration universelle sur la démocratie*, tel qu'adoptée le 16 Septembre 1997, art. 12.
90. "Statut des groupes parlementaires," 217-219.
91. *Ibid.*, 219-222.
92. "Les législateurs ont le droit de former des caucus basés sur les intérêts autour des préoccupations communes." Association Parlementaire du Commonwealth, "Points de repères recommandés aux parlements démocratiques," 4.3.1.
93. Le Groupe d'étude a estimé qu'il était plus pratique pour les législatives d'allouer des fonds aux groupes de parti et de permettre à chaque groupe de partis de prendre leurs propres décisions sur les types d'infrastructures dont ils ont besoin. Le Groupe d'étude a reconnu les circonstances spécifiques aux petites juridictions et / juridictions avec des ressources limitées.

# BIBLIOGRAPHY

---

- African National Congress (South Africa). "ANC Caucus Support Services." Disponible à: [http://www.anc.org.za/caucus/index.php?include=about/support\\_services.html](http://www.anc.org.za/caucus/index.php?include=about/support_services.html). Consulté le 24 mars 2010.
- African National Congress (South Africa). "Parliamentary Caucus Structure." Disponible à: <http://www.anc.org.za/caucus/index.php>. Consulté le 31 mai 2011.
- Assemblée Parlementaire de la Francophonie. "La réalité démocratique des Parlements: Quels critères d'évaluation?": 9. Consulté le 5 aout 2011. <http://www.agora-parl.org/node/2708>.
- Australian Labor Party. (2004). *National Constitution of the ALP*, comme amendé à la 43e conférence nationale, 31 janvier 2004.
- Australian Liberal Party. (2009). *Liberal Party of Australia Federal Constitution*, telle qu'amendée en 2009.
- Bangladesh Parliament. (1991). *Constitution of Bangladesh*, art. 70, telle qu'amendée en 1991.
- Barker, Fiona and Elizabeth McLeay. (2000). "How Much Change?: An Analysis of the Initial Impact of Proportional Representation on the New Zealand Parliamentary Party System." *Party Politics* 6(2). London: Sage Publications.
- Bashir, Mohammad. (2010). "Lobbying for PM's job intensifies." *Post-Courier*, 12 juillet 2010.
- Benoit, Kenneth. (2004). Models of electoral system change. *Electoral Studies*, 23(3). Dublin: Elsevier.
- Bogaards, Matthijs. (2008). "Comparative strategies of political party regulation." Dan Reilly and Nordlund (Ed.), *Political Parties in Conflict-Prone Societies: Regulation, Engineering and Democratic Development* (pp. 119-144). Tokyo: United Nations University Press.
- Chamber of Representatives (Morocco) (Chambre des Représentants). (2004). *Règlement intérieur de la Chambre des Représentants*, comme adopté le 24 janvier 2004.
- Chau, Pak Kwan. (2002). *The Relationship between the Government and the Opposition or Minority Parties in Selected Places*. Hong Kong: Legislative Council Secretariat.
- Colomer, Josep M. (2005). "It's Parties That Choose Electoral Systems (or, Duverger's Laws Upside Down)." *Political Studies*, 53(1). UK: Political Studies Association. p. 1-21.
- Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). (2009). *Report on the Imperative Mandate and Similar Practices*, tel qu'adopté par le Conseil pour les élections démocratiques. Venice, Italy. March 14, 2009.
- Commonwealth Parliamentary Association. "Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures." (2006): 5-6. Disponible à <http://www.agora-parl.org/node/57>. Consulté le 5 aout 2011.
- Congress of Colombia. (1992). *Ley 5 de 1992: Congress Regulations*, comme adopté le 18 juin 1992.
- Congress of Colombia. (2005). *Ley 974 de 2005: Legislative Caucus Law*, telle qu'adoptée en 2005.
- Congress of Colombia. (1994). *Ley 130 de 1994: Political Party Law*, telle qu'adoptée en 1994.
- Congress of Peru. (2005). *Constitución Política del Perú*, telle qu'amendée en octobre 2005.
- Conservative Party of Canada. (2005). *The Constitution of the Conservative Party of Canada*, comme amendé le 19 mars 2005.
- Constitución Política de Colombia*. (1991). Telle que publiée dans la Gazette Constitutionnelle No. 116, July 20, 1991.
- Democratic Alliance. (2002). *Code for Public Representatives*, comme adopté par le Conseil federal le 12 avril 2002.
- Democratic Alliance. (2010). *Democratic Alliance Federal Constitution*, comme amendé le 24 juillet 2010.
- Depauw, Sam. (2003). "Government Party Discipline in Parliamentary Democracies: The Cases of Belgium, France and the United Kingdom in the 1990s." *The Journal of Legislative Studies*, 9(4). London: Taylor & Francis Group. p. 130-146.
- Deveaux, Kevin. (2005). *The Role of an Opposition Caucuses*. Kosovo: L'Institut National Démocratique.
- Deveaux, Kevin. (2005). *The Role of Coalition Caucuses*. Kosovo: L'Institut National Démocratique .
- Duverger, Maurice. (1951). *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. New York: Wiley.
- Fine Gael. (1992). *Constitution*, comme amendé en 1992.
- Gallagher, Michael. (2010). "Parliamentary Parties and Party Whips." Dans MacCarthaigh, M. et M. Manning (Ed.), *The Houses of the Oireachtas: Parliament in Ireland*. Dublin: Institute of Public Administration.

- Gelu, Alphonse. (2006). "The Failure of the Organic Law on the Integrity of Political Parties and Candidates (OLIPPAC)." *Pacific Economic Bulletin*, 20(1). Australia: Australian National University.
- Harrop, Martin and William Lockley Miller. (1987). *Elections and Voters: A Comparative Introduction*. Basingstoke: Macmillan Education.
- Heidar, Knut and Ruud Koole (Ed.). (2000). *Parliamentary Party Groups in European Democracies: Political Parties behind Closed Doors*. London: Routledge.
- Hicken, Allen. (2008). "Political engineering and party regulation in Southeast Asia." Dans Reilly and Nordlund (Ed.), *Political Parties in Conflict-Prone Societies: Regulation, Engineering and Democratic Development*. Tokyo: United Nations University Press. p. 69-94.
- Holm, Fredrik. (1995). *The Position of the Party Leader: A Comparative Analysis and Some implications for the Office of Prime Minister*. London: London School of Economics.
- House of Commons (UK). "Register of All-Party Parliamentary Groups." Dernière date de modification, le 28 avril 2011. Disponible à: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmllparty/memi01.htm>. Consulté le 10 août 2011.
- House of the Nation. (1998). *The Standing Orders of the Parliament of the Republic of Hungary*, art. 51, de 1998.
- House of Oireachtas. (2011). *Dáil Standing Orders*, actualisé le 5 avril 2011.
- International Covenant on Civil and Political Rights*. (1966), tel qu'adopté et disponible pour signature, ratification et accession par la résolution 2200A (XXI), art. 22. de l'Assemblée Générale
- International IDEA. (2001). "International IDEA study on Peru." Disponible à: [http://archive.idea.int/ideas\\_work/23b\\_country\\_peru.htm](http://archive.idea.int/ideas_work/23b_country_peru.htm). Consulté en mars 2010.
- International IDEA. (2005). *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA.
- Inter Parliamentary Union. (1997). *Universal Declaration on Democracy*, art. 12.
- Janda, Kenneth. "Laws Against Party Switching, Defecting, or Floor-Crossing in National Parliaments." (papier présenté au Congrès mondial de l'Association internationale de science politique (AISP), Santiago, Chile, du 12-16 juillet 2009.
- Katz, Richard S., and Peter Mair. (1995). "Changing Models of Party Organization and Party Democracy." *Party Politics*, 1(1). London: Sage Publication. p. 5-28.
- Kelly, Norm. "Pacific Approaches to Parties and Parliaments." Paper presented at the CDI-IPD 'Electoral Systems, Parties and Parliaments: Making the Connections' workshop. Bali, November 11-12 2010. p. 2.
- Leston-Bandeir, Cristina. (2009). "Dissent in a Party-Based Parliament: The Portuguese Case." *Party Politics*, 15(6). London: Sage Publication.
- Liberator Magazine. "Situation Vacant." Disponible à: <http://www.liberator.org.uk>. Consulté le 25 juillet 2004.
- Malloy, Jonathan. "High Discipline, Low Cohesion? The Uncertain Patterns of Canadian Parliamentary Party Groups." *Journal of Legislative Studies*, 9(4). London: Taylor & Francis Group. p. 116-129.
- Malova, Darina and Kevin Deegan Krause. (2002). "Parliamentary party groups in Slovakia." Dans Heidar, Knut and Ruud Koole (Ed.), *Parliamentary Party Groups in European Democracies: Political Parties behind Closed Doors*. London: Routledge. p. 195-213.
- May, Ron. (2006). "Political Parties in Papua New Guinea." Dans Rich, Roland, Luke Hambly and Michael Morgan (Ed.), *Political Parties in the Pacific Islands*. Canberra: Pandanus. p. 83-102.
- McLaughlin, Eric. (2011). "Electoral regimes and party-switching: Floor-crossing in South Africa's local legislatures." *Party Politics* (version en ligne). Disponible à: <http://ppq.sagepub.com/content/early/2011/03/19/1354068810389610>. Consulté le 16 août 2011.
- Menendez, Robert and James E. Clyburn. (2003). *Rules of the Democratic Caucus* (Washington, D.C.), comme amendé par le 108e congrès le 9 avril 2003.
- Miskin, Sarah. (2003). *Politician Overboard: Jumping the Party Ship*. Australia: Department of the Parliamentary Library.
- Mykken, J. (2001). "Inside Rationality: The Division of Labour in a Parliamentary Party Group." *Journal of Legislative Studies*, 7(3). London: Frank Cass. p. 92-121.
- National Assembly of the Federal Republic of Nigeria, *Constitution*, art. 223, telle qu'adoptée en 1999.
- L'Institut National Démocratique. (2008). *Constituent Relations: A Guide to Best Practices*. Washington: L'Institut National Démocratique.
- L'Institut National Démocratique. (2008). *Guía Práctica Sobre el Régimen de Bancadas*. Colombia: L'Institut National Démocratique.
- L'Institut National Démocratique. (2008). *Minimum Standards for the Democratic Functioning of Political Parties*. Washington: L'Institut National Démocratique.

- L'Institut National Démocratique. (2008). *Policy Development Manual*. Montenegro: L'Institut National Démocratique.
- L'Institut National Démocratique. (1997). *Strengthening Nepal's Multiparty Democracy: Party Discipline and Anti-Defections Measures*. Nepal: L'Institut National Démocratique.
- L'Institut National Démocratique (2009) *Toward the Development of International Standards for Democratic Legislatures*. Disponible à: [http://www.accessdemocracy.org/files/2113\\_gov\\_standards\\_010107.pdf](http://www.accessdemocracy.org/files/2113_gov_standards_010107.pdf). Consulté le 5 août 2011.
- L'Institut National Démocratique. (1998). *Workshop on the Role of the Group Parlementaire*. Morocco: L'Institut National Démocratique.
- National Parliament of Bangladesh. (2010). *Constitution of Bangladesh*, telle qu'amendée en janvier 2010.
- National Parliament of Papua New Guinea. (2003). *Organic Law on Integrity of Political Parties & Candidates (OLIPPAC)*, tel que certifié le 15 octobre 2003.
- New Patriotic Party. (1998). *Constitution of the New Patriotic Party*, telle qu'amendée le 29 août, 1998.
- New Zealand Parliament. (2008). *Electoral (Integrity) Amendment Bill*, tel qu'adopté le 15 décembre 2008 comme amendement à la loi électorale de 1993.
- "Numbers game is on." (2010.) *The National*. Available at: <http://www.thenational.com.pg/>. Consulté en août 2010.
- Pakistan Ministry of Foreign Affairs. (2004). *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*, modifié au 31 juillet 2004. Disponible à: <http://www.mofa.gov.pk/Publications/constitution.pdf>. Consulté le 10 août 2011.
- Parliament of Montenegro. (2002). *Law on the Election of Councillors and Representatives*, tel qu'amendé en septembre 2002.
- Parliament of Montenegro. (2010). *Rules of Procedure of the Parliament of Montenegro*, art.32, tel qu'amendé en 2010.
- Parliament of Morocco. (2004). *Parliamentary Rules & Procedures*, tel qu'adopté en 2004.
- Parliament of the Republic of South Africa. (2003). *Constitution of the Republic of South Africa Amendment Act*, tel qu'adopté en 2003.
- Reilly, Benjamin (2006). "Political Engineering and Party Politics in Conflict-Prone Societies." *Democratization*, 13(5). New York: Routledge. pp. 811-827.
- Reilly, Benjamin, Per Nordlund and Edward Newman. (2008). *Political Parties in Conflict-Prone Societies: Encouraging Inclusive Politics and Democratic Development*. Policy Brief, No. 2. Tokyo: United Nations University.
- Reilly, Benjamin. (2001). *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reilly, Benjamin. (2006). "Political reform in Papua New Guinea: testing the evidence." *Pacific Economic Bulletin*, 21(1). Australia: Australian National University. pp. 187-194.
- Rokkan, Stein. (1970). *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*. New York: McKay.
- SADC Parliamentary Forum. (2010) "Benchmarks for Democratic Legislatures in Southern Africa." Disponible à: <http://www.agora-parl.org/node/2777>. Consulté le 8 août 2011. pp. 14-17.
- Searing, Donald D. (1994). *Westminster World: Understanding Political Roles*. Cambridge: Harvard University Press.
- Senado de la República de Colombia. (2007). "Sentencia C-036/07," tel qu'adopté en 2007. Disponible à: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cc\\_sc\\_nf/2007/c-036\\_2007.html#1](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/2007/c-036_2007.html#1). Consulté le 16 août 2011.
- Senate of Pakistan. (2010). *Amendment XVIII of the Constitution of Pakistan*, tel qu'adopté en avril 2010.
- Sierra Leone. (1991). *Constitution of Sierra Leone*, tel qu'adopté en septembre 1991.
- Standish, Bill. (2007). "The dynamics of Papua New Guinea's democracy: an essay." *Pacific Economic Bulletin*, 22(1). Australia: Australian National University. p. 135-157.
- The Status of Parliamentary Groups. (1996). *Constitutional and Parliamentary Information*, No. 172.
- Stuart, Mark. (2006). "Managing the Poor Bloody Infantry: The Parliamentary Labour Party under John Smith, 1992-94." *Parliamentary Affairs*, 59(3). England: Oxford University Press.
- Supreme Court of Justice, Papua New Guinea. (2010). SC1057: Special Reference Pursuant to Constitution, Section 19, in the *Matter of the Organic Law on the Integrity of Political Parties and Candidates*, tel qu'adopté en le 7 juillet 2010.
- Swedish Social Democrats. (2001). *The Constitution of the Swedish Social Democratic Party*, art. 10, tel qu'amendé par le Congrès du parti de 2001.
- United Nations. *Universal Declaration of Human Rights (UDHR)*, art. 20.

