



La réalité démocratique des Parlements : Quels critères d'évaluation ?

1. ÉLECTIONS ET STATUT DES PARLEMENTAIRES

1.1 Élections

1.1.1 Les parlementaires doivent être élus au suffrage universel lors d'élections libres, fiables, transparentes et conformes aux standards internationaux et nationaux.¹

1.1.2 Les élections doivent être tenues à intervalles réguliers.

1.1.3 Les élections doivent se dérouler sans aucune entrave ni aucune discrimination portée aux droits à la liberté, à l'intégrité physique, à la liberté d'opinion et d'expression, à la liberté de réunion et de manifestation et à la liberté d'association de tout électeur et de tout candidat.

1.1.4 L'organisation et la gestion des élections, depuis les opérations préparatoires et la campagne électorale, jusqu'au dépouillement des votes et la proclamation des résultats, doivent être confiées à des instances dotées de prérogatives leur permettant d'effectuer un contrôle rigoureux du processus électoral, de garantir la loyauté du scrutin et la pleine participation des citoyens à ce dernier et d'assurer le traitement égal des candidats tout au long des opérations électorales.

1.1.5 L'ensemble des partis politiques légalement constitués doit pouvoir participer à toutes les étapes du processus électoral, dans le respect des principes démocratiques consacrés par les textes fondamentaux et les institutions.

1.1.6 En cas de contentieux électoral, une autorité juridictionnelle doit assumer la responsabilité de départager le litige de façon indépendante.

1.2 Éligibilité

1.2.1 L'inéligibilité d'un candidat ne doit pas dépendre du genre, de la race, de la religion, de la langue, de l'orientation sexuelle, de la situation économique ou d'un quelconque handicap.

¹ Le Sénat du Canada, dont les membres sont nommés par le Gouverneur général du Canada sur recommandation du Premier ministre, fait ici figure d'exception.

1.2.2 Nonobstant les dispositions de l'article précédent, la représentation de la diversité nationale et de ses composantes peut toutefois être assurée par le biais de procédures destinées à garantir la représentation au Parlement de groupes minoritaires.

1.3 Statut des parlementaires

1.3.1 Incompatibilité

1.3.1.1 Afin de pouvoir siéger au Parlement, un élu ne peut être tenu de se soumettre à un serment religieux allant à l'encontre de sa conscience.

1.3.1.2 Dans un parlement bicaméral, un parlementaire ne peut pas être simultanément membre des deux chambres.

1.3.1.3 Les incompatibilités parlementaires doivent être définies par le règlement intérieur du Parlement.

1.3.1.4 Une procédure de contrôle et de sanction des incompatibilités doit être établie.

1.3.2 Immunité et privilèges parlementaires

1.3.2.1 Tout parlementaire doit pouvoir exercer son mandat librement et à l'abri de toute influence ou pression indue.

1.3.2.2 Un parlementaire ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu, jugé et emprisonné en raison de paroles prononcées, d'un vote émis, d'un document déposé ou d'un acte parlementaire accompli par lui dans l'exercice de ses fonctions.

1.3.2.3 L'immunité parlementaire est liée à la durée du mandat.

1.3.2.4 L'immunité d'un parlementaire ne peut être suspendue ou annulée par le pouvoir exécutif. Seul le Parlement peut la suspendre ou l'annuler.

1.3.2.5 Tout parlementaire ou ancien parlementaire a droit au paiement des frais de sa défense et de ses frais judiciaires lorsqu'il est poursuivi par un tiers à la suite d'un acte lié à l'exercice de son mandat.

1.4 Situation matérielle des parlementaires

1.4.1 Indemnités

1.4.1.1 Le Parlement doit fournir aux parlementaires une rémunération minimale et certains avantages matériels facilitant l'accomplissement de leur mandat ainsi qu'un remboursement des dépenses encourues dans le cadre de leurs fonctions.

1.4.1.2 Toute forme de compensation versée au parlementaire par le Parlement doit être allouée sur une base non partisane et de façon transparente.

1.4.2 Conflits d'intérêts et corruption

1.4.2.1 Les parlementaires doivent respecter des normes élevées de transparence et de responsabilité dans la conduite de leurs activités publiques et parlementaires.

1.4.2.2 Un parlementaire doit éviter de se placer dans une situation où son intérêt personnel peut influencer sur l'exercice de ses fonctions. Un parlementaire placé à son insu ou contre sa volonté dans une situation de conflit d'intérêts n'enfreint toutefois pas la présente règle.

1.4.2.3 Une procédure de déclaration des avoirs financiers et mobiliers et des intérêts dans le secteur privé des parlementaires doit être établie.

1.4.2.4 Une commission parlementaire ou un organisme indépendant doit pouvoir se pencher sur toutes allégations sérieuses laissant supposer l'existence d'un conflit d'intérêts impliquant un parlementaire.

1.4.2.5 Une réglementation doit permettre de prévenir, détecter et éventuellement traduire en justice les parlementaires soupçonnés de pratiques frauduleuses ou de corruption.

2. LES PRÉROGATIVES DU PARLEMENT

2.1 Organisation des travaux du Parlement

2.1.1 Général

2.1.1.1 Tout Parlement doit disposer d'un règlement intérieur. Seul le Parlement peut adopter et amender ce règlement.

2.1.1.2 Le règlement intérieur du Parlement doit être conforme à la constitution.

2.1.2 Présidence

2.1.2.1 Le Parlement ou, si tel est le cas, chacune des chambres qui le compose, doit choisir ou élire un président et au moins un vice-président conformément au mécanisme défini dans le règlement intérieur.

2.1.3 Sessions parlementaires

2.1.3.1 Les sessions parlementaires doivent se tenir à des intervalles suffisamment réguliers pour permettre au Parlement de s'acquitter de façon appropriée de ses responsabilités.

2.1.3.2 Le Parlement doit posséder des règles de procédure encadrant la tenue d'une session ordinaire.

2.1.3.3. Le Parlement doit posséder des règles de procédure encadrant la tenue d'une session extraordinaire.

2.1.3.4 Le Parlement doit posséder des règles de procédure encadrant toute autre session de droit.

2.1.3.5 Les conditions permettant à l'exécutif de réunir le Parlement doivent être clairement établies.

2.1.4 Séances

2.1.4.1 L'organisation des séances publiques doit prévoir le temps nécessaire à l'examen des affaires inscrites à l'ordre du jour du Parlement.

2.1.4.2 L'organisation des séances publiques doit, dans la mesure du possible, éviter d'interférer avec les réunions d'autres organes du Parlement.

2.1.4.3 L'organisation des séances publiques doit permettre aux parlementaires d'exercer dans les meilleures conditions leurs autres activités, notamment celles liées au travail qu'ils doivent accomplir dans leur circonscription ainsi qu'aux autres mandats électifs qu'ils peuvent détenir.

2.1.5 Ordre du jour et calendrier parlementaire

2.1.5.1 Le Parlement doit pouvoir intervenir dans l'établissement de son ordre du jour et du temps affecté à chacun des points examinés.

2.1.5.2 L'établissement de l'ordre du jour doit être confié à une instance parlementaire.

2.1.5.3 Le Parlement doit informer suffisamment à l'avance les parlementaires de ses réunions ainsi que de leur ordre du jour.

2.1.5.4 Un calendrier du travail législatif doit être établi afin de permettre une prévisibilité de ce travail.

2.1.5.5 L'ordre du jour doit faire en sorte que les projets et propositions de loi soient examinés dans un délai raisonnable et doit permettre aux parlementaires de débattre utilement des projets et des propositions de loi.

2.1.5.6 Les membres du Parlement ou de la chambre composée de parlementaires élus doivent pouvoir déposer des propositions de loi ainsi que des amendements.

2.2 Fonctions législatives

2.2.1 Général

2.2.1.1 L'ensemble des lois, ainsi que le budget, doivent être approuvés par le Parlement. Toute exception à cette règle doit être clairement établie.

2.2.1.2 Le Parlement doit pouvoir adopter des résolutions sans préavis et prendre position sur certains sujets d'intérêt général.

2.2.2 Procédures législatives et bicaméralisme

2.2.2.1 Le Parlement doit disposer d'une procédure législative clairement établie qui encadre le dépôt des textes de loi, leur examen par le Parlement et leur promulgation.

2.2.2.2 Dans un Parlement bicaméral, les rôles joués par chacune des chambres doivent être clairement définis.

2.2.2.3 Dans un Parlement bicaméral, une procédure de conciliation doit exister en cas d'absence d'accord entre les deux chambres.

2.2.2.4 Une chambre composée de parlementaires qui ne sont pas élus au suffrage universel ne peut indéfiniment rejeter un projet de loi concernant les finances de l'État.

2.2.3 Constitutionnalité des lois

2.2.3.1 Un organe indépendant chargé du contrôle de la constitutionnalité des lois doit exister.

2.2.3.2 Une loi déclarée inconstitutionnelle ne doit pas pouvoir être promulguée. Si seule une partie du texte est déclarée inconstitutionnelle, la loi peut être partiellement promulguée si les articles non conformes sont détachables de l'ensemble du dispositif.

2.2.4 Droit d'amendement

2.2.4.1 Tout parlementaire doit pouvoir déposer un amendement. Certaines restrictions encadrant la recevabilité d'un amendement peuvent cependant exister.

2.2.4.2 Des dispositions réglementaires précises doivent encadrer l'ordre d'appel des amendements et les modalités de leur discussion afin de permettre une organisation claire des débats et favoriser l'expression de toutes les opinions.

2.2.5 Débats

2.2.5.1 Le Parlement doit établir et suivre des procédures claires structurant le déroulement des débats parlementaires et doit déterminer l'ordre de priorité des motions déposées par ses membres.

2.2.5.2 Le Parlement doit fournir à ses membres des opportunités de débattre des projets et propositions de loi avant de procéder à leur vote.

2.2.6 Votes

2.2.6.1 Sauf exception clairement explicitée, les votes en séance plénière doivent être publics.

2.2.6.2 Seuls les parlementaires peuvent voter au Parlement.

2.2.6.3 Le vote doit revêtir un caractère personnel et non impératif.

2.2.6.4 Sauf dérogation clairement prévue par la législation, la délégation du droit de vote doit être proscrite.

2.2.7 La fonction législative et les citoyens

2.2.7.1 Les citoyens doivent, notamment par l'intermédiaire de leur représentant parlementaire, être associés au processus législatif.

2.2.7.2 Les citoyens doivent être informés, en temps opportun, des questions en cours d'examen par le Parlement.

2.2.7.3 L'information concernant la législation doit être non seulement assurée à l'ensemble des parlementaires, mais également rendue disponible aux citoyens.

2.2.7.4 Les débats sur les projets et propositions de loi doivent être ouverts au public.

2.3 Contrôle parlementaire

2.3.1 Général

2.3.1.1 L'action gouvernementale doit être contrôlée par le Parlement.

2.3.1.2 Le gouvernement doit permettre au Parlement d'accéder aux informations nécessaires pour qu'il puisse exercer efficacement ses fonctions de contrôle.

2.3.1.3 Une procédure rigoureuse et systématique encadrant les questions, écrites ou orales, des parlementaires à l'exécutif doit être établie.

2.3.1.4 La fonction de contrôle du Parlement doit inclure une supervision des entreprises publiques et des agences dépendantes du gouvernement.

2.3.2 Examen du budget et contrôle financier

2.3.2.1 Une période de temps raisonnable doit être accordée au Parlement pour qu'il examine le projet de budget.

2.3.2.2 Les commissions parlementaires doivent permettre à tous les groupes parlementaires, dans le cadre du règlement intérieur, d'effectuer un contrôle efficace des dépenses gouvernementales.

2.3.2.3 Les commissions parlementaires chargées spécifiquement d'examiner les dépenses du gouvernement doivent avoir accès à tous les documents nécessaires ainsi qu'aux témoignages des hauts responsables des ministères et agences gouvernementales afin d'exercer un contrôle efficace des dépenses de l'exécutif.

2.3.2.4 Une structure indépendante, non-partisane, nationale ou suprême (cour des comptes, vérificateur général) doit exister et disposer de ressources adéquates et d'une autorité légale lui permettant d'exercer des fonctions de supervision d'audit et de vérification.

2.3.2.5 Les rapports de cette structure doivent pouvoir être déposés au Parlement dans un délai raisonnable et permettant à ce dernier d'exercer efficacement un contrôle.

2.3.2.6 Le Parlement doit pouvoir solliciter le concours de cette structure.

2.3.3 Relations avec le pouvoir exécutif

2.3.3.1 Le Parlement doit disposer de mécanismes lui permettant d'engager une procédure de censure, de défiance ou d'impeachment à l'endroit du pouvoir exécutif.

2.3.3.2 Le vote d'une motion de censure ou de défiance entraîne la démission du gouvernement. Si le Chef d'État constate qu'aucun gouvernement alternatif ne peut être formé, une élection générale doit être organisée.

2.4 Commissions parlementaires

2.4.1 Général

2.4.1.1 Le règlement intérieur du Parlement doit prévoir la possibilité de constituer des commissions permanentes ou temporaires.

2.4.1.2 Lorsque le règlement intérieur le prévoit, les séances d'une commission doivent se tenir en public. Toute exception à cette règle doit être encadrée et explicitée dans les règles de procédure.

2.4.1.3 Le déroulement des travaux ainsi que les procédures de vote doivent être conformes au règlement intérieur.

2.4.1.4 Le règlement intérieur doit prévoir avec précision la saisine et la composition des commissions.

2.4.1.5 Les compétences des commissions doivent être clairement définies afin d'éviter tout conflit de compétence.

2.4.1.6 Le règlement intérieur doit prévoir les conditions dans lesquelles les commissions peuvent s'exprimer en séance publique.

2.4.2 Formation des commissions

2.4.2.1 La composition des commissions doit refléter le plus fidèlement possible la composition du Parlement.

2.4.2.2 Une commission doit choisir ou élire un président et au moins un vice-président conformément au mécanisme défini dans le règlement intérieur.

2.4.2.3 Les commissions doivent pouvoir recourir aux services d'experts.

2.4.2.4 Les personnes auditionnées par les commissions d'enquête doivent pouvoir bénéficier d'une forme de protection.

2.4.3 Pouvoirs

2.4.3.1 Le Parlement doit renvoyer l'étude d'un projet ou d'une proposition de loi à une commission. Toute exception à cette règle doit être prévue dans le règlement intérieur.

2.4.3.2 Les commissions examinent les projets ou propositions de loi qui leur sont renvoyés et ont le pouvoir de leur apporter des modifications.

2.4.3.3 Les commissions peuvent procéder à des auditions et se faire communiquer tout document qu'elles jugent utiles au bon déroulement de leurs travaux.

2.4.3.4 Seuls les parlementaires membres d'une commission peuvent participer au vote organisé en son sein.

2.5 Relations internationales

2.5.1 Diplomatie parlementaire

2.5.1.1 Les parlementaires peuvent participer à des structures ou à des manifestations leur permettant d'échanger leurs expériences avec leurs collègues d'autres parlements.

2.5.1.2 Les parlementaires doivent être en mesure de participer à des missions auprès d'autres Parlements et de recevoir des délégations parlementaires étrangères.

2.5.1.3 Le Parlement doit respecter les obligations qu'il contracte auprès des institutions parlementaires internationales.

2.5.2 Participation aux affaires internationales.

2.5.2.1 Le Parlement peut participer à des organisations régionales et internationales afin notamment de renforcer la composante parlementaire de ces organisations.

2.5.2.2 Le Parlement doit disposer de l'information, de l'organisation et des ressources nécessaires à l'étude des questions internationales.

2.5.2.3 Les parlementaires doivent pouvoir être intégrés aux délégations gouvernementales lors de missions ou de négociations internationales.

2.5.3 Aide et coopération

2.5.3.1 Dans la mesure de leurs moyens, les Parlements doivent pouvoir apporter une assistance technique à d'autres parlements.

2.5.3.2 Les membres et le personnel du Parlement doivent avoir le droit de recevoir une assistance technique.

3. ORGANISATION DES PARLEMENTS

3.1 Statut 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 tant pour les parlementaires que pour les citoyens.

3.1.1.2 Toute forme de restriction ou l'interdiction d'un parti politique doit être étroitement conforme à la constitution et au « Pacte international relatif aux droits civils et politiques ».

3.1.1.3 Lorsqu'un parlementaire quitte son parti politique de son propre chef, cela ne doit pas entraîner la perte de son siège au Parlement.

3.1.1.4 L'exclusion de parlementaires d'un Parlement en tant que sanction pour avoir quitté leur parti doit être considérée comme attentatoire à l'indépendance des parlementaires concernés. Cependant, des mesures anti-défection peuvent s'avérer nécessaires.

3.1.1.5 Le financement public et privé des partis politiques, lorsqu'il existe, doit se faire selon des critères universels et transparents et doit être soumis à une autorité juridictionnelle compétente et indépendante.

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 interne des assemblées.

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

3.2 Le statut du personnel administratif

3.2.1 Général

3.2.1.1 La gestion administrative d'un Parlement doit reposer sur un personnel permanent, professionnel, non partisan afin d'apporter un soutien aux opérations des différents services.

3.2.1.2 Le Parlement doit, indépendamment du pouvoir exécutif, avoir le contrôle des services parlementaires et déterminer les conditions de recrutement et d'emploi de son personnel.

3.2.1.3 Le personnel des services du Parlement doit être tenu à une stricte neutralité politique et faire preuve d'un devoir de réserve dans l'exercice de ses fonctions.

3.2.1.4 Une distinction claire entre le personnel politique et le personnel des services du Parlement doit être établie.

3.2.2 Recrutement et promotion

3.2.2.1 Le Parlement doit disposer des ressources lui permettant de recruter un personnel parlementaire correspondant à ses besoins.

3.2.2.2 L'échelle salariale du personnel parlementaire doit correspondre à celle que l'on retrouve dans la fonction publique d'État.

3.2.2.3 Aucune discrimination, sur la base du genre, de la race, de la religion, de la langue, de l'orientation sexuelle, d'un quelconque handicap ou, dans le cas de personnel non partisan, de l'affiliation politique, ne doit être faite lors du processus de recrutement du personnel parlementaire.

3.2.2.4 Le recrutement du personnel des services du Parlement doit se faire en fonction du mérite et la promotion selon des opportunités égales.

3.2.3 Organisation et gestion

3.2.3.1 Le personnel des services du Parlement doit jouir d'un statut le protégeant de toute forme de pression politique indue.

3.2.3.2 Un mécanisme permettant de prévenir, détecter et traduire en justice le personnel des services ou le personnel politique du Parlement engagé dans des pratiques frauduleuses ou de corruption doit exister.

3.3 Budget

3.3.1 Contrôle du budget interne du Parlement

3.3.1.1 Seul le Parlement peut déterminer et voter son propre budget et le pouvoir exécutif ne doit pas être juge de l'opportunité des moyens dont le Parlement a besoin pour l'exercice de ses fonctions.

3.4 Moyens matériels

3.4.1 Infrastructures

3.4.1.1 Le Parlement doit bénéficier d'infrastructures physiques et matérielles appropriées afin que ses membres puissent accomplir leur mandat dans des conditions satisfaisantes.

4. LA COMMUNICATION PARLEMENTAIRE

4.1 Accessibilité du Parlement

4.1.1 Les médias

4.1.1.1 Le Parlement doit veiller à ce que les médias disposent d'un traitement approprié leur permettant l'accès à l'ensemble des activités publiques du Parlement sans toutefois qu'ils ne compromettent son bon fonctionnement.

4.1.1.2 L'accessibilité des médias au Parlement doit se faire sur des bases non-partisanes et transparentes.

4.1.2 L'accès du public

4.1.2.1 Le Parlement doit être accessible au public sous l'unique réserve qu'il ne nuise pas à la sécurité publique et aux exigences du travail parlementaire.

4.1.2.2 Le Parlement doit disposer de moyens lui permettant de faciliter la compréhension de ses travaux par les citoyens.

4.1.2.3 Le Parlement doit, dans la mesure du possible, faciliter la disponibilité des parlementaires auprès de la population de leur circonscription ou district en collaborant, notamment, à la mise sur pied de permanences locales.

4.1.2.4 Le Parlement doit mettre en place les modalités nécessaires pour permettre aux citoyens de présenter des pétitions.

4.1.3 Langue

4.1.3.1 Si la constitution ou les règles parlementaires prévoient l'utilisation de plusieurs langues de travail, le Parlement doit faire les efforts raisonnables pour fournir une traduction simultanée des débats et une traduction des documents parlementaires.

4.2 Diffusion de l'information parlementaire

4.2.1 Valeurs démocratiques

4.2.1 Le Parlement doit contribuer à développer l'esprit de tolérance et promouvoir la culture démocratique dans toutes ses dimensions, afin de

sensibiliser, par l'éducation et la formation, les responsables publics, l'ensemble des acteurs de la vie politique et tous les citoyens aux exigences éthiques de la démocratie et des droits de l'homme.

4.2.2 Publicité des lois

4.2.2.1 Les lois, les projets et propositions de loi, les rapports des commissions et tout autre document parlementaire prévu par le règlement intérieur doivent être rendus accessibles au public.

4.2.3 Publicité des débats en séance publique et en commission parlementaire

4.2.3.1 Le Parlement doit, par le biais d'outils de communication et d'information accessibles à un large public, encourager la diffusion de ses travaux.