



**CONFÉDÉRATION PARLEMENTAIRE DES AMÉRIQUES
COMMISSION DE LA DÉMOCRATIE ET DE LA PAIX**

La contribution parlementaire à la démocratie :
des critères pour les parlements des Amériques

**Document préparé par le
Secrétariat du Québec de la COPA
Assemblée nationale du Québec
Septembre 2011**

Table des matières

INTRODUCTION	3
LA CONTRIBUTION PARLEMENTAIRE À LA DÉMOCRATIE : CRITÈRES RECOMMANDÉS POUR LES PARLEMENTS DES AMÉRIQUES	6
1. ÉLECTIONS ET STATUT DES PARLEMENTAIRES	6
1.1 Élections	6
1.2 Éligibilité et représentativité	7
1.3 Statut des parlementaires.....	7
1.4 Droits individuels des parlementaires et discipline de parti.....	8
1.5 Situation matérielle des parlementaires.....	8
1.6 Démission.....	9
2. LES PRÉROGATIVES DU PARLEMENT	10
2.1 Organisation des travaux du Parlement	10
2.2 Fonctions législatives	11
2.3 Contrôle parlementaire	13
2.4 Commissions parlementaires	14
2.5 Fonction de protecteur public	16
2.6 Promotion d'un climat de vie politique apaisée.....	16
2.7 Relations internationales	16
3. ORGANISATION DES PARLEMENTS	18
3.1 Statut des partis politiques.....	18
3.2 Statut des groupes parlementaires.....	19
3.3 Statut de l'opposition	19
3.4 Appui à la conciliation de la vie familiale et de la vie parlementaire	19
3.5 Statut du personnel administratif	19
3.6 Budget	21
3.7 Moyens matériels	21
4. LA COMMUNICATION PARLEMENTAIRE	21
4.1 Accessibilité du Parlement.....	21
4.2 Diffusion de l'information parlementaire.....	22

Introduction

« *Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla.* »
Charte démocratique interaméricaine, Article 1.

« *The strength of the national legislature may be a—
or even the—institutional key to democratization.* »
Professor M. Steven Fish, *Journal of Democracy* (Janvier 2006).

Il y a actuellement un consensus au sein des pays des Amériques quant au fait que la démocratie représentative constitue le système le plus approprié de gouvernement. Dès lors, tous s'entendent sur la nécessité de promouvoir les valeurs qui en découlent et de travailler constamment à l'amélioration des institutions démocratiques.

Parmi les principes de base du système démocratique, on retrouve la séparation, l'équilibre et l'indépendance des pouvoirs. Ces grands principes visent à éviter la concentration de l'autorité entre les mains d'une seule branche de gouvernement. À ce titre, le pouvoir législatif occupe un rôle central dans la consolidation des démocraties.

La branche législative doit occuper trois fonctions essentielles du régime démocratique, soit assurer la surveillance des actions de l'exécutif, légiférer et représenter fidèlement les citoyens. Face à une prédominance croissante de la branche exécutive dans la vie politique des sociétés démocratiques, la valorisation de la fonction législative est fondamentale. En septembre 2005, des présidents de parlements des quatre coins du monde ont déclaré devant le Siège des Nations Unies que le Parlement « est l'institution essentielle par laquelle la volonté du peuple s'exprime et les lois sont votées. C'est aussi l'institution à qui le Gouvernement rend des comptes¹. » Le renforcement des institutions législatives est donc un impératif à l'amélioration du fonctionnement de la démocratie.

Au cours des dernières années, dans plusieurs régions du monde, la coopération interparlementaire a permis de faire quelques pas dans cette direction. En effet, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a encouragé des institutions internationales et des organisations interparlementaires - comme l'Union Interparlementaire (UIP), le *National Democratic Institute for International Affairs* (NDI), l'Association parlementaire du Commonwealth (APC), l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) et le Forum parlementaire de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC en anglais) – à élaborer des critères clés, propres à un parlement démocratique. Ce qui ressort des différents documents qui en ont résulté est

¹ David Beetham. *Parlement et démocratie au vingt-et-unième siècle. Guide des bonnes pratiques*, Genève : Union interparlementaire (UIP), 2006. Page viii.

qu'une grande partie de ces critères parviennent à rallier les parlementaires des différentes régions. De plus, la majorité semble en accord avec les principes et les valeurs à la base de cet exercice (i.e. responsabilité, transparence, accessibilité, représentativité, efficacité).

Les travaux des organisations interparlementaires ont néanmoins permis de mettre en évidence certaines particularités régionales. Par exemple, l'expérience de l'APC a permis de mettre en relief quelques distinctions entre des Parlements d'États du Pacifique, d'Asie, des Caraïbes et d'Afrique australe, faisant partie du Commonwealth. Ces différents pays ont utilisé les critères de base établis par l'APC comme point de départ. À la suite de discussions entre les parlementaires, la justesse des critères existants a été réaffirmée, tandis que de nouveaux, plus spécifiques aux régions particulières, ont été développés. Selon Geraldine Fraser-Moleketi du PNUD, cette étape est peut-être la plus importante du processus : « that [phase] in which parliaments begin to *use and refine* these tools that they have helped develop to determine priorities for strengthening their own institution² ».

Même si ce projet est encore très récent, plusieurs parlementaires ont commencé, sur une base volontaire, à comparer leur système aux critères établis par les organisations interparlementaires et internationales, pour ensuite partager leur expérience avec leurs homologues. Pour ce faire, des questionnaires d'autoévaluation ont été élaborés, notamment par l'UIP. Ces outils mis à l'usage des parlementaires continuent d'être façonnés en fonction des caractéristiques particulières des différents systèmes politiques du monde. Le rapport d'un groupe d'étude de l'APC résume bien l'objectif ultime derrière cet exercice : « un cadre qui définit ce qui constitue une pratique démocratique efficace dans des parlements actuels *aiderait* les Parlements à évaluer eux-mêmes leurs efforts de réforme et de modernisation visant à faire des Parlements des institutions plus *efficaces* et *démocratiques*. De plus, les critères pourraient également constituer un outil utile pour les parlements essayant d'asseoir leur indépendance et leur autorité vis-à-vis du gouvernement³ ».

Une telle initiative s'inscrit parfaitement dans la mission de la COPA, dont l'un des objectifs est de « contribuer au renforcement de la démocratie parlementaire dans les Amériques⁴. » À cet effet, la coopération interparlementaire à travers le continent doit chercher à promouvoir les instruments qui vont en ce sens. Cette occasion s'avère une excellente façon pour la COPA de se mobiliser et de réfléchir aux moyens de contribuer à l'édification d'institutions parlementaires plus fonctionnelles et légitimes au sein de la région.

² *Benchmarks and Self-Assessment Frameworks for Democratic Parliaments. A Background Publication prepared for the International Conference on Benchmarking and Self-Assessment for Democratic Parliaments*, Bruxelles/New York : Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), 2010. Page 7.

³ « Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures », *Commonwealth Parliamentary Association (CPA)* [En ligne] http://www.cpahq.org/cpahq/Mem/Document%20Library/Benchmarks_for_Democratic_Legislatures/Recommended%20Benchmarks%20for%20Democratic%20Legislatures.aspx. Page consultée le 8 juin 2010.

⁴ « Mission », *Confédération parlementaire des Amériques (COPA)* [En ligne] http://www.copa.qc.ca/fra/qui_sommes/mission.html. Page consultée le 25 mai 2010.

Les congrès, les assemblées parlementaires, les parlements régionaux et les organisations interparlementaires membres de la COPA se retrouvent en face d'une opportunité unique. D'une part, ils ont la chance de contribuer à une réflexion mondiale sans précédent sur le développement et la consolidation de la démocratie. D'autre part, ils pourront mettre en valeur les particularités des parlements de la région en adaptant et en façonnant le système de critères déjà établi.

L'immense diversité qui caractérise le continent doit être reconnue. Le but de cet exercice ne doit donc pas être d'uniformiser les systèmes parlementaires ou de faire la promotion d'un modèle unique de « bonnes pratiques ». Ainsi, chaque parlement peut avoir ses propres façons de faire et être la source d'innovations intéressantes. Par ailleurs, les exigences toujours plus élevées des citoyens et l'évolution des institutions parlementaires font que ces critères seront constamment appelés à être ajustés et précisés : « La démocratisation n'est pas une occurrence ponctuelle, mais un processus continu, tant dans les jeunes démocraties que dans celles qui sont établies de longue date⁵. »

Les critères présentés dans la section suivante s'inspirent des différents travaux effectués par les organismes interparlementaires et internationaux comme l'APF, le NDI, l'APC, l'UIP, ainsi que l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA international) et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE). De plus, ils visent à s'inscrire au cœur des principes promus par la Charte démocratique interaméricaine de 2001 et la Convention interaméricaine contre la corruption de 2004.

⁵ David Beetham. *Évaluer le Parlement. Outils d'auto-évaluation à l'intention des parlements*, Genève : Union interparlementaire, 2008. Page 7.

La contribution parlementaire à la démocratie : critères recommandés pour les parlements des Amériques

La parité entre les hommes et les femmes est un critère fondamental de la démocratie.

1. ÉLECTIONS ET STATUT DES PARLEMENTAIRES

1.1 Élections

1.1.1 La Constitution de l'État doit inclure les règles de base concernant les élections.

1.1.2 Les parlementaires doivent être élus au suffrage universel, par un vote libre, direct et secret. Cependant, dans le cas des parlements bicaméraux, les secondes chambres peuvent être régies par des règles particulières prévues par la Constitution ou les lois propres à chaque pays.

1.1.3 Les élections législatives doivent être conformes aux normes internationales garantissant qu'elles soient libres, fiables et transparentes.

1.1.4 L'intégrité et l'indépendance de l'organe de gestion et de supervision des élections doivent être assurées quant à sa composition, son mandat, l'étendue de ses pouvoirs et son budget.

1.1.5 Des discussions, recherches et consultations doivent être encouragées pour parvenir à un système et des structures électorales qui bénéficient d'un large support au sein de la société.

1.1.6 Les élections doivent être tenues à intervalles réguliers, pour favoriser la reddition de comptes. La législature doit être limitée dans le temps et, à son terme, donner lieu à de nouvelles élections.

1.1.7 La participation des personnes provenant de groupes peu représentés doit être encouragée (par exemple : les jeunes, les membres des minorités, les immigrés et les personnes handicapées), afin de favoriser la meilleure représentation de la diversité sociale.

1.1.8 Les principes de juste compétition et d'égalité doivent être respectés, et des normes générales de conduite pour les acteurs politiques doivent être définies pendant les campagnes électorales.

1.1.9 Les États doivent se doter de législations sur le financement des partis politiques et sur le financement des campagnes électorales. Les États doivent

également se doter d'un organisme indépendant qui s'assure du respect de l'application de ces législations. Chaque parti doit développer des règles internes qui assureront la conformité avec la législation sur le financement juste et transparent des campagnes électorales.

1.1.10 Les réseaux régionaux et mondiaux permettant de partager le savoir-faire et de développer des standards doivent être promus.

1.1.11 Des lois doivent permettre aux observateurs internationaux de mener une mission libre et indépendante.

1.2 Éligibilité et représentativité

1.2.1 Les restrictions quant à l'éligibilité des candidats ne doivent pas dépendre du genre, de la religion, de la situation économique, de la race, d'un handicap physique, ou de considérations relevant du respect de sa vie privée.

1.2.2 Nonobstant les dispositions de l'article précédent, la représentation de la diversité nationale ou régionale et de ses composantes peut être assurée par le biais de procédures spécifiques.

1.2.3 La garantie de procédures électorales équitables doit assurer que nul électeur, candidat ou parti ne soit désavantagé ou victime d'une discrimination.

1.2.4 La répartition des sièges entre les partis devrait être le plus fidèle possible aux suffrages obtenus par ceux-ci.

1.3 Statut des parlementaires

1.3.1 Incompatibilité

1.3.1.1 Les incompatibilités parlementaires⁶ doivent être définies par la loi.

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

1.3.1.3 Le contrôle et la sanction des incompatibilités doivent faire l'objet d'une procédure particulière.

⁶ Incompatibilité parlementaire : « Impossibilité légale de cumuler certaines fonctions ou occupations » Cf. *Le Nouveau Petit Robert*.

1.3.2 Immunité et privilèges parlementaires

1.3.2.1 Un parlementaire doit avoir l'immunité de parole durant l'exercice de ses fonctions. Il ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, maltraité, détenu, jugé, ni emprisonné, après avoir exprimé des opinions, à l'oral ou à l'écrit, devant le Parlement, ou après avoir exprimé son vote dans l'exercice de ses fonctions.

1.3.2.2 L'immunité parlementaire ne doit pas être utilisée pour placer les législateurs au-dessus de la loi.

1.3.2.3 L'immunité parlementaire est liée à la durée du mandat. Un ancien parlementaire continue néanmoins de bénéficier d'une protection pour la période pendant laquelle il a exercé cette fonction.

1.3.2.4 La décision de la levée de l'immunité d'un parlementaire est du ressort exclusif du Parlement.

1.3.2.5 Tout parlementaire doit pouvoir exercer son mandat en accord avec la Constitution, librement et à l'abri de toute influence ou pression indue.

1.4 Droits individuels des parlementaires et discipline de parti

1.4.1 L'expulsion d'un parlementaire de son parti doit être conforme au règlement intérieur du parti, garantissant un traitement équitable, notamment le droit du parlementaire à se défendre.

1.4.2 L'expulsion ne doit pas entraîner automatiquement la perte du siège du parlementaire, ni une réduction de son mandat, car cela porterait atteinte à son droit à la libre expression.

1.4.3 L'exclusion d'un parlementaire du Parlement nécessite une décision du Parlement en vertu de règles préalablement établies et garantissant un traitement équitable, notamment le droit du parlementaire à se défendre.

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

1.5 Situation matérielle des parlementaires

1.5.1 Indemnités

1.5.1.1 Le Parlement doit fournir aux parlementaires une rémunération appropriée et juste, des infrastructures physiques adéquates, ainsi qu'un remboursement des dépenses encourues dans le cadre de leurs fonctions.

1.5.1.2 Toute forme de compensation versée au parlementaire par le Parlement doit être allouée de façon transparente sur la base des fonctions exercées.

1.5.2 Conflits d'intérêts et corruption

1.5.2.1 Le Parlement doit établir des règles relatives à la transparence et à la conduite des activités publiques et parlementaires, auxquelles chaque parlementaire doit se conformer.

1.5.2.2 Un mécanisme légal devrait encadrer les rapports entre les titulaires de charge publique et les groupes d'intérêt. Ce mécanisme peut prendre la forme d'un registre public de ces groupes d'intérêt et de leurs activités.

1.5.2.3 Des règles sur les conflits d'intérêts doivent être établies pour promouvoir l'indépendance des parlementaires par rapport aux intérêts privés et aux pressions politiques indues.

1.5.2.4 Un parlementaire doit éviter de se placer dans une situation où son intérêt personnel peut influencer sur l'exercice de ses fonctions.

1.5.2.5 Une procédure de déclaration de patrimoine des parlementaires doit être établie.

1.5.2.6 La législation doit permettre de prévenir et de sanctionner les pratiques frauduleuses des parlementaires.

1.5.2.7 Les mesures préventives et répressives visant à combattre la corruption doivent être renforcées et soutenues. Des organes disciplinaires indépendants pour enquêter sur la corruption doivent être mis en place.

1.6 Démission

1.6.1 Un parlementaire doit pouvoir de quitter son siège en tout temps.

1.6.2 Une procédure de remplacement doit être prévue en cas de vacance d'un siège.

2. LES PRÉROGATIVES DU PARLEMENT

2.1 Organisation des travaux du Parlement

2.1.1 Général

2.1.1.1 Seul le Parlement – ou, si tel est le cas, chacune des chambres qui le composent - peut rédiger, adopter et amender son règlement.

2.1.1.2 Le règlement du Parlement – ou, si tel est le cas, de chacune des chambres qui le composent – doit être conforme à la Constitution.

2.1.1.3 Le Parlement doit prendre des mesures significatives visant à établir et préserver une proportion équilibrée de femmes et d'hommes dans ses différentes instances à tous les niveaux de responsabilité.

2.1.2 Présidence

2.1.2.1 Le Parlement – ou, si tel est le cas, chacune des chambres qui le composent – doit élire ou désigner un président et au moins un vice-président selon la procédure clairement définie dans son règlement.

2.1.3 Périodes de travaux parlementaires

2.1.3.1 Les périodes de travaux 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 élaborer des règles de procédure encadrant la tenue d'une session ordinaire ou extraordinaire.

2.1.3.3 Les conditions permettant à l'exécutif ou à une partie des membres du Parlement 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.

2.1.5 Ordre du jour et calendrier parlementaire

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

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

2.1.5.3 Un calendrier permettant la prévisibilité du travail législatif doit être établi.

2.1.5.4 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 concrètement des projets et des propositions de loi.

2.2 Fonctions législatives

2.2.1 Général

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

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

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

2.2.1.4 Le Parlement doit avoir la prérogative de déléguer des fonctions législatives à la branche exécutive, sous des critères légaux bien précis, pour une période de temps limitée et dans un but strictement défini.

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 système présidentiel, le Parlement doit avoir le droit d'outrepasser un veto de l'exécutif.

2.2.2.3 Dans un Parlement bicaméral, le rôle de chacune des chambres doit être clairement défini.

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

2.2.3 Constitutionnalité des lois

2.2.3.1 Un pouvoir judiciaire indépendant doit être chargé de veiller, par l'exercice du contrôle de constitutionnalité, à la conformité des lois votées vis-à-vis de la Constitution.

2.2.4 Droit d'amendement

2.2.4.1 Tout parlementaire doit pouvoir déposer des amendements, sous réserve de l'application des règles encadrant leur recevabilité.

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 Seuls les parlementaires peuvent voter au Parlement.

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

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. Cette information doit être suffisante pour permettre à la société civile de fournir son avis sur les projets de loi.

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

2.2.7.4 Les débats sur les projets et propositions de loi doivent, à une certaine étape du processus législatif, être ouverts au public.

2.2.7.5 En l'absence d'un référendum populaire, les amendements constitutionnels devront requérir l'approbation des parlementaires.

2.3 Contrôle parlementaire

2.3.1 Général

2.3.1.1 Le Parlement doit pouvoir contrôler l'action du gouvernement.

2.3.1.2 Le gouvernement doit assurer au Parlement l'accès 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 Outre une supervision des ministères, la fonction de contrôle du Parlement doit inclure une supervision des entreprises publiques et des agences dépendantes du gouvernement y compris celles relevant du secteur de la défense et de la sécurité nationale.

2.3.1.5 Dans les systèmes présidentiels, où les ministres ne sont pas parlementaires, le Parlement doit avoir la possibilité d'approuver les nominations à des postes de haute responsabilité dans l'exécutif, avec notamment une enquête approfondie visant à déterminer les aptitudes de la personne concernée.

2.3.2 Examen du budget et contrôle financier

2.3.2.1 Le Parlement doit disposer d'une période de temps suffisante pour examiner et discuter le budget de l'État.

2.3.2.2 La loi doit garantir le droit aux parlementaires de créer des commissions d'enquête selon les règles du Parlement. De telles commissions devront avoir le pouvoir de contraindre des personnes extérieures, y compris des fonctionnaires

de la branche exécutive, à comparaître pour témoigner sous serment. Les personnes auditionnées par les commissions d'enquête doivent pouvoir bénéficier d'une forme de protection.

2.3.2.3 Les commissions parlementaires chargées spécifiquement d'examiner les dépenses du gouvernement doivent permettre à tous les groupes parlementaires, dans le cadre du règlement du Parlement, d'effectuer un contrôle efficace des dépenses gouvernementales. Pour ce faire, elles doivent avoir accès à tous les documents nécessaires, ainsi qu'aux témoignages des hauts responsables des ministères et agences gouvernementales.

2.3.2.4 Une instance indépendante et non partisane (cour des comptes, vérificateur général) doit exister et disposer de ressources adéquates et de l'autorité nécessaire lui permettant d'exercer des fonctions de supervision, d'audit et de vérification.

2.3.2.5 Le Parlement doit être destinataire des rapports de cette instance dans un délai raisonnable pour qu'il puisse efficacement assurer un suivi.

2.3.2.6 Le Parlement doit pouvoir solliciter le concours de cet organe.

2.3.3 Relations avec le pouvoir exécutif

2.3.3.1 Dans les systèmes parlementaires de type Westminster, les institutions doivent prévoir des mécanismes clairs garantissant une certaine indépendance de la branche législative par rapport à la branche exécutive.

2.3.3.2 Dans les systèmes présidentiels, les institutions doivent instaurer une coordination adéquate entre les pouvoirs législatifs et exécutifs. À cette fin, il peut être indispensable de créer des organes ou des comités spéciaux de coordination.

2.4 Commissions parlementaires

2.4.1 Général

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

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

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

2.4.1.4 Le règlement du Parlement doit prévoir avec précision le mandat 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 du Parlement 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 et doit notamment tenir compte du genre.

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 du Parlement.

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

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 transparente, strictement définie dans son règlement et extraordinaire par nature.

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 utile au bon déroulement de leurs travaux.

2.4.3.4 Seuls les parlementaires membres d'une commission, ou des substituts autorisés, peuvent participer au vote organisé en son sein.

2.4.4 Prise de décisions

2.4.4.1 Les commissions doivent privilégier, dans la mesure du possible, la prise de décision par consensus.

2.5 Fonction de protecteur public

2.5.1 Le Parlement doit accomplir une fonction de protecteur public, à travers la création d'un organisme indépendant apte à recevoir les plaintes de citoyens qui estiment avoir été traités de manière inéquitable par l'État ou l'un des ses organismes, de même qu'à surveiller et à faire corriger les iniquités, les injustices, les violations de droits et les abus qu'aurait commis l'État ou l'un de ses organismes.

2.5.2 Cet organe doit avoir une indépendance complète par rapport au gouvernement.

2.5.3 Ses pouvoirs d'enquête doivent être assez larges.

2.5.4 Il doit bénéficier de ressources suffisantes et de procédures de saisine gratuites.

2.5.5 Il doit être d'un accès aisé, du point de vue géographique, mais aussi par des moyens électroniques.

2.5.6 Il doit être responsable devant le Parlement et lui rendre des comptes.

2.6 Promotion d'un climat de vie politique apaisée

2.6.1 Le Parlement doit, en tout temps, servir le meilleur intérêt du citoyen et œuvrer au mieux-être de la population. Le Parlement doit s'occuper de faire la promotion d'un climat de vie politique apaisée. Il s'y emploie en appuyant le processus et les institutions démocratiques sur l'ensemble du territoire national.

2.6.2 Le Parlement doit contribuer à la résolution des différends d'ordre politique sur son territoire national, par les moyens démocratiques du dialogue et du compromis et de servir les besoins des citoyens.

2.7 Relations internationales

2.7.1 Diplomatie parlementaire

2.7.1.1 Dans le cadre de la diplomatie parlementaire, les délégations doivent refléter le plus fidèlement possible la composition du Parlement et doivent notamment tenir compte du genre.

2.7.1.2 Les parlementaires peuvent participer à des structures ou à des manifestations leur permettant d'échanger leurs expériences avec leurs homologues d'autres Parlements.

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

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

2.7.2 Participation aux affaires internationales

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

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

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

2.7.3 Participation au processus d'intégration régionale

2.7.3.1 Pour permettre la coexistence avec un parlement régional, le Parlement doit mettre en place des mécanismes qui facilitent la coopération interparlementaire.

2.7.4 Aide et coopération

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

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

3. ORGANISATION DU PARLEMENT

3.1 Statut des partis politiques⁷

3.1.1 Général

3.1.1.1 Toute condition quant à la légalité des partis politiques doit être strictement définie dans la loi et doit être conforme avec le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

3.1.1.2 Le financement public et privé des partis politiques, lorsqu'il existe, doit se faire selon des critères de transparence et de responsabilité. Une autorité juridictionnelle compétente et indépendante peut en assurer le contrôle. Si tel est le cas, un accès équitable au financement public doit être assuré.

3.1.1.3 Le Parlement doit encourager les partis politiques à ce que leur règlement interne soit guidé par des principes de sécurité juridique, de clarté, de transparence et de responsabilité.

3.1.2 Fonctions des partis politiques

3.1.2.1 Les partis politiques peuvent promouvoir les valeurs démocratiques, le respect des droits humains, la pratique de la tolérance et le droit à la dissension.

3.1.3 Droits et obligations des partis politiques

3.1.3.1 Les partis politiques doivent pouvoir jouir d'une reconnaissance légale et d'une existence juridique au sein de l'État.

3.1.3.2 Les partis politiques doivent pouvoir s'organiser librement, dans la mesure où ils n'affectent pas les droits fondamentaux des membres ou des autres citoyens, et où ils ne portent pas atteinte aux principes de l'État de droit.

3.1.3.3 Les partis politiques ont le devoir d'agir par les voies institutionnelles, en utilisant des moyens pacifiques pour promouvoir et concrétiser leurs visions et objectifs politiques. Leurs agissements face aux autres partis doivent respecter les règlements et les procédures démocratiques.

⁷ Le terme « parti politique » fait également référence à d'autres formes d'entités politiques (i.e. associations et mouvements citoyens).

3.1.3.4 Les partis politiques doivent respecter la démocratie en leur sein, c'est-à-dire, observer les procédures démocratiques et respecter les droits fondamentaux de leurs membres.

3.2 Statut des groupes parlementaires

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

3.2.2 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.

3.2.3 Tous les groupes parlementaires ont le droit d'inscrire des points à l'ordre du jour, de bénéficier d'un temps de parole et de proposer des amendements aux projets de loi.

3.2.4 Le Parlement doit fournir les ressources et les infrastructures adéquates aux groupes parlementaires, selon une formule claire, transparente et équitable.

3.3 Statut de l'opposition

3.3.1 Le rôle de l'opposition doit être reconnu comme ayant des effets bénéfiques sur le processus démocratique.

3.3.2 Le Parlement doit favoriser les conditions garantissant une place aux partis d'opposition dans la vie démocratique du Parlement.

3.4 Appui à la conciliation de la vie familiale et de la vie parlementaire

3.4.1 Le Parlement doit être organisé de manière à faciliter la contribution des parlementaires, de sorte qu'ils remplissent leur rôle en tenant compte de la conciliation de la vie parlementaire et de la vie personnelle.

3.5 Statut du personnel administratif

3.5.1 Général

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

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

3.5.1.3 Le personnel des services du Parlement doit faire preuve d'impartialité et d'un devoir de réserve dans l'exercice de ses fonctions.

3.5.1.4 Le personnel des services du Parlement doit être clairement distingué du personnel politique (personnes au service exclusif d'un parlementaire ou d'un groupe politique et employées par eux).

3.5.1.5 La représentation des femmes doit être assurée à tous les niveaux de la hiérarchie de l'administration parlementaire.

3.5.2 Recrutement et promotion

3.5.2.1 Le Parlement doit, indépendamment du pouvoir exécutif, déterminer les conditions de recrutement de son personnel permanent.

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

3.5.2.3 Le recrutement et la promotion du personnel non partisan doivent être effectués sur la base du mérite et de l'égalité des chances, selon un processus de sélection juste et transparent.

3.5.2.4 Le Parlement ne doit pas discriminer l'embauche et la promotion de son personnel en fonction du genre, de la religion, de la situation économique, de la race ou d'un handicap physique.

3.5.3 Organisation et gestion

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

3.5.3.2 Le personnel partisan et non partisan ne doit détenir aucune autorité législative ou procédurale, incluant le vote au sein du Parlement.

3.5.3.3 Le personnel permanent et le personnel politique doivent être sujets à un code de conduite. Un mécanisme doit exister pour permettre de prévenir, détecter et traduire en justice tout employé du Parlement engagé dans des pratiques frauduleuses ou de corruption.

3.6 Budget

3.6.1 Contrôle du budget interne du Parlement

3.6.1.1 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.

3.7 Moyens matériels

3.7.1 Infrastructures

3.7.1.1 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 reconnaître l'accès à l'information comme un droit fondamental du citoyen. Afin de permettre le plein exercice de ce droit, 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 et de ses commissions, sans toutefois que cela ne compromette son bon fonctionnement.

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

4.1.1.3 Le Parlement doit promouvoir les nouvelles technologies de l'information et de la communication, et chercher des moyens par lesquels les progrès en technologie de l'information pourraient mener au renforcement du processus démocratique, de la participation individuelle et de la prise de décision.

4.1.1.4 Le Parlement doit contribuer à la promotion de la liberté d'expression.

4.1.2 Les citoyens

4.1.2.1 Le Parlement et ses commissions doivent être accessibles au public sous la réserve que celui-ci ne nuise pas à la sécurité publique et aux exigences du travail parlementaire.

4.1.2.2 Les séances plénières du Parlement doivent être publiques.

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

4.1.2.4 Le Parlement doit veiller à ce que l'interaction entre les partis politiques et la société civile soit fondée sur le dialogue et la coopération.

4.1.3 Langue

4.1.3.1 Le Parlement doit faciliter l'utilisation de toutes les langues de travail reconnues par la Constitution ou par le règlement du Parlement, incluant la traduction simultanée durant les débats et séances, ainsi que la promulgation de lois dans toutes les langues de travail.

4.2 Diffusion de l'information parlementaire

4.2.1 Général

4.2.1.1 Les principales procédures de prise de décision doivent être présentées en détail lors de leur enregistrement officiel.

4.2.1.2 La divulgation des biens des parlementaires doit être prévue avant, pendant et à la fin de l'exercice de leurs fonctions publiques.⁸

4.2.2 Valeurs démocratiques

4.2.2.1 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 humains.

4.2.2.2 Toute restriction à la liberté d'expression doit être prescrite par la loi. Si elle s'avère nécessaire (par exemple, pour la protection de la sécurité nationale

⁸ Le caractère public de la divulgation des biens dépend des normes adoptées par chaque parlement.

ou des droits et de la réputation d'autrui), elle doit être proportionnée auxdits objectifs nécessaires.

4.2.3 Publicité des lois

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

4.2.4 Publicité des débats en séance publique et en commission parlementaire

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