



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

**Texte adopté lors de la XXXV^{ème} Session de l'APF
(Paris, juillet 2009)**



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

1. ÉLECTIONS ET STATUT DES PARLEMENTAIRES

1.1 Élections

- 1.1.1 La Constitution de l'État doit comprendre les règles de base concernant les élections et le statut des parlementaires.
- 1.1.2 Les parlementaires doivent être élus au suffrage universel lors d'élections libres, fiables, transparentes et conformes aux normes internationales et nationales. Cependant, 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 doivent être tenues à intervalles réguliers. La législature doit être limitée dans le temps et, à son terme, donner lieu à de nouvelles élections.
- 1.1.4 Les élections doivent se dérouler sans aucune entrave ni aucune atteinte 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.
- 1.1.5 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.
- 1.1.6 Tous les partis politiques légalement constitués doivent pouvoir participer à l'ensemble des étapes du processus électoral, dans le respect des principes démocratiques consacrés par les textes fondamentaux et les institutions.
- 1.1.7 La gestion du contentieux électoral doit être assurée par une autorité juridictionnelle indépendante et impartiale.

1.2 Éligibilité

- 1.2.1 L'inéligibilité d'un candidat ne doit pas dépendre du genre, de la race, de la langue, de la religion, de la situation économique, 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.



1.3 Statut des parlementaires

1.3.1 Incompatibilité

- 1.3.1.1 Pour 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 la loi.
- 1.3.1.4 Le contrôle et la sanction des incompatibilités doivent faire l'objet d'une procédure particulière

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 ni emprisonné en raison des opinions exprimées, par oral ou par écrit devant le parlement, ni des votes émis dans l'exercice de ses fonctions.
- 1.3.2.3 L'immunité parlementaire est liée à la durée du mandat.
- 1.3.2.4 La décision de la levée de l'immunité d'un parlementaire est du ressort exclusif du Parlement

1.4 Situation matérielle des parlementaires

1.4.1 Indemnités

- 1.4.1.1 Le Parlement doit fournir aux parlementaires une rémunération appropriée 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 de façon transparente sur la base des fonctions exercées.

1.4.2 Conflits d'intérêts et corruption

- 1.4.2.1 Lorsqu'elles ne sont pas déjà édictées par la Constitution ou par la loi, le Parlement peut établir des règles relatives à la transparence et à la conduite des activités publiques et parlementaires, auxquelles chaque parlementaire doit se conformer.
- 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.
- 1.4.2.3 Une procédure de déclaration de patrimoine des parlementaires est établie.
- 1.4.2.4 La législation doit permettre de prévenir et de sanctionner les pratiques frauduleuses des parlementaires.
- 1.4.2.5 Un mécanisme légal doit 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.



2. LES PRÉROGATIVES DU PARLEMENT

2.1 Organisation des travaux du Parlement

2.1.1 Général

- 2.1.1.1 Tout Parlement – ou, si tel est le cas, chacune des chambres qui le composent – doit 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 désigner un président et au moins un vice-président selon les modalités définies dans son règlement..

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 élaborer des règles de procédure encadrant la tenue d'une session ordinaire ou extraordinaire.
- 2.1.3.5 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 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 votés 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, le rôle de chacune des chambres doit être clairement défini.

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

2.2.3 Constitutionnalité des lois

2.2.3.1 Un organe juridictionnel indépendant est 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 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 loi, 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 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 sécurité nationales.

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'Etat.

2.3.2.2 Les commissions parlementaires doivent permettre à tous les groupes parlementaires, dans le cadre du règlement du Parlement, 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 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 Les institutions doivent prévoir des mécanismes clairs permettant d'instituer un équilibre entre les pouvoirs législatifs et exécutifs.

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 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 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 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.

2.4.2.4 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 son règlement.

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 peuvent participer au vote organisé en son sein.



2.5 Relations internationales

2.5.1 *Diplomatie parlementaire*

- 2.5.1.1 Dans le cadre de la diplomatie parlementaire, les délégations doivent refléter le plus fidèlement possible la composition du Parlement et notamment tenir compte du genre.
- 2.5.1.2 Les parlementaires peuvent participer à des structures ou à des manifestations leur permettant d'échanger leurs expériences avec leurs collègues d'autres parlements.
- 2.5.1.3 Les parlementaires doivent être en mesure de participer à des missions auprès d'autres Parlements et de recevoir des délégations parlementaires étrangères.
- 2.5.1.4 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 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. Un accès équitable au financement public doit être assuré.

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 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.

3.1.2.4 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 faire preuve d'impartialité et faire preuve d'un devoir de réserve dans l'exercice de ses fonctions.

3.2.1.4 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 employés par eux).

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

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 Le recrutement et la promotion du personnel des services du Parlement doivent se faire selon un processus de sélection juste et transparent.

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 induite.

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 que cela ne compromette 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 Les citoyens

- 4.1.2.1 Le Parlement doit être accessible 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.

4.1.3 Langue

- 4.1.3.1 Si la constitution ou le règlement du Parlement prévoient l'utilisation de plusieurs langues de travail, le Parlement doit faire les efforts raisonnables pour garantir la compréhension mutuelle entre les membres du Parlement

4.2 Diffusion de l'information parlementaire

4.2.1 Valeurs démocratiques

- 4.2.1.1 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 du Parlement 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.

