



**LA CONTRIBUTION PARLEMENTAIRE À LA DÉMOCRATIE :
DES CRITÈRES POUR LES PARLEMENTS DES AMÉRIQUES**

Outil d'autoévaluation à l'usage des parlements des Amériques



Commission de la démocratie et de la paix
Confédération parlementaire des Amériques

TABLE DES MATIÈRES

SECTION 1 – MISE EN CONTEXTE.....	p. 3
A) INTRODUCTION	
B) OBJECTIFS	
C) MÉTHODOLOGIE	
D) DIFFUSION	
SECTION 2 – AUTOÉVALUATION	p. 7
A) INTRODUCTION	
B) MÉTHODOLOGIE	
C) GRILLE D'ÉVALUATION	
SECTION 3 – CONCLUSIONS.....	p. 35

SECTION 1 – MISE EN CONTEXTE

A) INTRODUCTION

Au cours des dernières décennies, les Amériques ont été le théâtre de plusieurs réformes en faveur de la démocratie représentative et nous avons assisté à une véritable consolidation d'institutions législatives démocratiques.

L'exercice de la démocratie ne peut cependant pas se limiter à l'élection de nos représentants politiques. Si le caractère légal et transparent du processus électoral demeure la pierre d'assise d'une démocratie saine, qu'en est-il des conditions dans lesquelles ces élus effectuent leur travail?

Plusieurs organisations internationales se sont récemment penchées sur cette question. Ainsi, des organisations comme l'Union interparlementaire (UIP), l'*International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA), le *National Democratic Institute for International Affairs*, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) et l'Association parlementaire du Commonwealth (APC), entre autres, ont proposé un certain nombre de critères visant à évaluer le caractère démocratique des institutions parlementaires.

La Confédération parlementaire des Amériques (COPA), par l'entremise de sa Commission de la démocratie et de la paix, s'est jointe à ce mouvement. Ainsi, le 9 septembre 2011, à l'occasion de sa XI^e Assemblée générale, tenue dans la ville de Québec, elle adoptait le document intitulé « La contribution parlementaire à la démocratie : des critères pour les parlements des Amériques ».

Adoptés de manière consensuelle, les critères de la démocratie pour les parlements des Amériques se veulent un outil à l'usage des institutions législatives du continent. Ils ne visent aucunement à faire la promotion d'un modèle unique de « bonnes pratiques ». Au contraire, l'immense diversité du continent doit être reconnue et célébrée.

Comme suite logique à l'adoption des critères de la COPA, le présent document, intitulé *Outil d'autoévaluation à l'usage des parlements des Amériques*, vise à permettre aux assemblées parlementaires de faire le point sur leurs habitudes et pratiques institutionnelles afin d'initier des réflexions ou des réformes, selon les besoins constatés au fil du travail effectué.

B) OBJECTIFS

En se prêtant à cet exercice, l'évaluateur est appelé à définir les objectifs qu'il poursuit. L'UIP propose deux objectifs généraux liés à ce type de démarche, soit¹ : « (1) évaluer le parlement à la lumière des critères internationaux relatifs aux parlements démocratiques et (2) identifier les priorités et moyens de renforcement parlementaire ».

À titre indicatif, les critères de l'UIP se regroupent en six grandes sections² :

- la représentativité du Parlement;
- le contrôle parlementaire sur l'exécutif;
- la fonction législative du Parlement;

¹ UNION INTERPARLEMENTAIRE, *Évaluer le parlement, outils d'auto-évaluation à l'intention des parlements*, UIP, 2008, p. 5. [en ligne], <http://www.ipu.org/pdf/publications/self-f.pdf> (page consultée le 5 décembre 2011).

² *Ibid.* p. 5

- la transparence et l'accessibilité du Parlement;
- l'obligation de reddition de comptes du Parlement;
- la participation du Parlement à la politique internationale.

De son côté, le PNUD a recensé plusieurs utilités ou objectifs spécifiques émanant de ce genre d'exercice. Parmi ceux-ci³ :

- Contribuer à la préparation du budget et/ou du plan stratégique du parlement;
- Initier un processus de réforme parlementaire;
- Promouvoir le débat;
- Permettre aux nouveaux membres du parlement de discuter des questions essentielles;
- Mener des révisions ou établir un état de référence pour mesurer le progrès;
- Soutenir les demandes d'assistance externe;
- Mener une évaluation du parlement par les organisations de la société civile;
- Promouvoir la sensibilité au genre au sein du parlement.

La formation des nouveaux députés, le renforcement du rôle de représentant de la population, la consolidation de l'indépendance du pouvoir législatif face au pouvoir exécutif et la sensibilisation de la population face aux enjeux de la démocratie parlementaire constituent d'autres exemples d'objectifs spécifiques pouvant être poursuivis par les parlements souhaitant procéder à l'évaluation de leurs pratiques.⁴

C) MÉTHODOLOGIE

Si chaque parlement participant est invité à élaborer, de manière autonome, les objectifs poursuivis par ce travail, il en va de même pour la méthode d'évaluation utilisée. À titre d'exemple, le processus d'évaluation peut être confié à un comité multipartite de parlementaires ou à des intervenants externes. Le président du parlement désire-t-il lui-même diriger l'opération ou veut-il en faire une question de débat institutionnel ou public? Encore une fois, la méthode utilisée dépendra grandement des objectifs poursuivis par l'étude.

Au sujet de la méthodologie, l'UIP suggère quelques pistes de réflexion.⁵ Entre autres, il est nécessaire de bien identifier les personnes qui prendront part au projet d'évaluation et de s'assurer que le plus large éventail possible de points de vue sur la question soit représenté. Les évaluateurs sont également invités à préciser les éléments suivants :

- l'organisation des travaux d'évaluation;
- le type de documents élaborés pour la présentation des résultats;
- l'éventuelle publication des résultats;
- les moyens financiers mis à la disposition de l'évaluation;
- les délais de réalisation du travail.

³ VON TRAPP, Lisa, *Critères et cadres d'auto-évaluation destinés aux parlements démocratiques, notes de synthèse préparée en prévision de la Conférence internationale sur les critères de l'auto-évaluation des parlements démocratiques, PNUD, 2010, p. 37, [en ligne] http://www.agora-parl.org/sites/default/files/background_publication_final_french.pdf, (page consultée le 5 décembre 2011)*

⁴ *Ibid.* p. 37

⁵ UNION INTERPARLEMENTAIRE, *Évaluer le parlement, outils d'auto-évaluation à l'intention des parlements, UIP, 2008, p. 16. [en ligne], <http://www.ipu.org/pdf/publications/self-f.pdf> (page consultée le 5 décembre 2011).*

D) DIFFUSION

À la lumière des objectifs poursuivis et de la méthode de recherche employée, il convient d'établir un échéancier et une planification des étapes qui suivront la rédaction du rapport. Ainsi, les évaluateurs auront-ils pour mandat d'émettre des recommandations visant à faciliter l'atteinte des objectifs préalablement fixés? Le rapport sera-t-il rendu public? Sera-t-il déposé à la Commission de la démocratie et de la paix de la COPA?

En tout respect pour la souveraineté de leur parlement, les législateurs qui le désirent auront la possibilité d'informer la Commission de la démocratie et de la paix de la COPA des résultats obtenus au terme de cette évaluation. L'objectif visé n'est pas de conduire une étude comparative des parlements des Amériques, mais plutôt d'inspirer d'autres parlements à initier un processus d'évaluation de leurs pratiques et, ainsi, de poursuivre l'élan de consolidation démocratique déjà bien entamée sur le continent.

Au cours des prochaines années, la Commission se penchera périodiquement sur le sujet afin que les parlementaires qui le souhaitent y présentent le résultat de leurs travaux et les recommandations formulées.

SECTION 2 - AUTOÉVALUATION

A) INTRODUCTION

Objectifs poursuivis dans le cadre de l'évaluation

Quels sont les objectifs poursuivis par l'exercice d'évaluation de votre parlement?

B) MÉTHODOLOGIE

Quel est le parlement évalué?

Quelle est l'autorité qui supervise l'évaluation?

Délègue-t-elle ses pouvoirs à une structure? Si oui, quelle est sa composition (nommer les personnes et leur titre)? S'agit-il d'élus? d'experts universitaires? de journalistes? de membres de la société civile? d'autres types de profils?

L'évaluation est-elle effectuée en comité?

Quelle méthode de collecte de données est employée (réponses consensuelles en comité, compilation de résultats individuels, autres)?

Quel est le degré de diversité des points de vue au sein du groupe d'évaluateur?

En comité, quelle était la proportion entre les hommes et les femmes?

À quelle fréquence les personnes en charge de mener l'évaluation se rencontrent-elles? Combien de réunions sont prévues pour la réalisation du projet?

Sur quelles ressources (financières ou autres) les évaluateurs peuvent-ils compter?

Quel est le délai de réalisation du projet?

Quel(s) type(s) de document(s) est (sont) produit(s)?

C) GRILLE D'ÉVALUATION

La grille d'évaluation qui suit vise à mesurer le degré d'application des critères de la démocratie parlementaire de la COPA à l'échelle de votre institution législative.

Afin de faciliter votre travail, prière de cocher de 1 à 5 la case qui correspond le mieux à la situation de votre parlement ou N/A si le critère est non applicable. À la fin de chacune des sections, vous êtes invité à faire part de vos commentaires concernant les réponses fournies et/ou à transmettre l'information complémentaire que vous jugerez pertinente.

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.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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*.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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 continu 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.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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.

Évaluer le degré d'application de chaque critère sur une échelle de 1 à 5 :
5 signifiant « entièrement appliqué », 1 « non appliqué » et N/A « non applicable »

5

4

3

2

1

N/A

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

Commentaires/Renseignements complémentaires :

1.5 Situation matérielle des parlementaires

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.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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.

Évaluer le degré d'application de chaque critère sur une échelle de 1 à 5 :
5 signifiant « entièrement appliqué », 1 « non appliqué » et N/A « non applicable »

5

4

3

2

1

N/A

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.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

1.6 Démission

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

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

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 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. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2.2.1.3 Le Parlement doit pouvoir adopter des résolutions sans préavis et prendre position sur certains sujets d'intérêt général. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 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. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2.2.2.2 Dans un système présidentiel, le Parlement doit avoir le droit d'outrepasser un veto de l'exécutif. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2.2.2.3 Dans un Parlement bicaméral, le rôle de chacune des chambres doit être clairement défini | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2.2.2.4 Dans un Parlement bicaméral, une procédure de conciliation doit exister en cas d'absence d'accord entre les deux chambres. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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..

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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.

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

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.

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

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.

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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.

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

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.

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

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.

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

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

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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.

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

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

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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 indue.

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.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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

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

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

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.

Commentaires/Renseignements complémentaires :

SECTION 3 - CONCLUSIONS

Quelles sont les conclusions de votre parlement à la lumière des critères évalués?

Points forts :

Éléments pouvant faire l'objet d'un renforcement :

Quelles recommandations, en lien avec les objectifs précédemment cités, émergent de vos travaux?

Quel usage comptez-vous faire de cette évaluation?

Quel est votre plan d'action pour donner suite à ce rapport?

Souhaitez-vous informer la Commission de la démocratie et de la paix de la COPA des conclusions de votre évaluation? OUI NON

**Pour information supplémentaire ou pour
transmettre votre rapport à la COPA
Courrier électronique : copa@assnat.qc.ca
Télécopieur : 418 643-1865**



ASSEMBLÉE NATIONALE
QUÉBEC

Place aux citoyens

SECRETARIAT DU QUÉBEC DE LA COPA

1020, rue des Parlementaires, 6^e étage
Québec (Québec) G1A 1A3 CANADA

Téléphone : 1 418 644-2888

Télécopieur : 1 418 643-1865

copa@assnat.qc.ca

www.copa.qc.ca