



Doc. 11810

27 janvier 2009

Démocratie électronique

Avis de commission¹

Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

Rapporteur: M. Gerd HÖFER, Allemagne

A. Conclusions de la commission

La commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles salue le projet de résolution et le projet de recommandation présentés par la commission des questions politiques, qui couvrent de nombreux aspects relatifs à la démocratie électronique dans un esprit très constructif. La commission se félicite également des propositions contenues dans le projet de résolution concernant le développement de l'e-parlement et, en particulier, la promotion de la démocratie électronique au niveau parlementaire en Europe. La commission des questions politiques a donc pleinement répondu aux attentes exprimées dans les conclusions des rapporteurs généraux du Forum de Madrid pour l'avenir de la démocratie sur le thème «Un pari audacieux»². La commission, souhaitant appeler l'attention sur certaines questions, a préparé trois amendements.

B. Proposition d'amendements au projet de résolution

Amendement A (au projet de résolution)

A la fin du paragraphe 13 du projet de résolution, ajouter les mots: «Cela étant, il convient également de garder à l'esprit que les outils de démocratie électronique ne constituent pas un remède miracle aux problèmes de démocratie».

Amendement B (au projet de résolution)

Après le paragraphe 20 du projet de résolution, insérer le nouveau paragraphe suivant:

«L'Assemblée invite le Bureau à demander à la commission parlementaire compétente de vérifier si la mise en œuvre pour l'Assemblée de nouveaux outils relevant des technologies de l'information et de la communication requiert ou non une adaptation du Règlement de l'Assemblée.»

Amendement C (au projet de résolution)

A la fin du paragraphe 21 du projet de résolution, ajouter les mots: «A cette fin, l'Assemblée décide d'organiser une table ronde sur le développement de l'e-parlement en Europe.»

1. Voir [Doc. 11783](#) présenté par la commission des questions politiques.

2. «Le Forum se félicite des travaux actuels de l'Assemblée parlementaire sur la démocratie électronique et l'appelle à prendre d'autres initiatives, concernant en particulier le parlement électronique. En effet, le parlement électronique peut aider les parlements à tous les niveaux, ainsi que les élus, à mieux remplir leur rôle de représentants du peuple.»



C. Exposé des motifs, par M. Gerd Höfer

1. Introduction

1. Le présent avis de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles traite dans un premier temps d'une dimension essentielle de la démocratie électronique, à savoir l'e-parlement³. Il contribue aux réflexions de la commission des questions politiques pour ce qui concerne:

- les nouvelles relations entre citoyens/acteurs et parlements/parlementaires dans leur intérêt mutuel;
- les technologies de l'information et de la communication (TIC) en tant qu'outils qui facilitent et améliorent le travail des parlements et des parlementaires;

Les relations entre ces sujets et les procédures et pratiques parlementaires, y compris celles de l'Assemblée parlementaire, sont mises en avant.

2. Par ailleurs, l'avis examine certains instruments de la démocratie électronique sans rapport direct avec les parlements et contient une section sur l'utilisation des outils TIC à l'Assemblée parlementaire.

2. Parlement, société de l'information, technologies de l'information et de la communication (TIC) – Qu'est-ce qu'un e-parlement?

3. Le monde dans lequel nous vivons est une société de l'information, qui s'est constituée de façon décisive grâce aux TIC (principalement internet), dont l'influence grandissante n'a pu échapper aux assemblées parlementaires. Sous l'effet de ces nouvelles technologies, l'activité parlementaire a évolué de façon radicale, essentiellement en ce qui concerne la façon dont les parlements interagissent avec l'électorat et la société civile. Beaucoup parlent ainsi du «nouveau statut» du parlement dans la société de l'information. Selon les propos récents du Secrétaire général de l'Union interparlementaire, e-parlement est synonyme de parlement du monde moderne.

4. Le Rapport mondial 2008 sur l'e-parlement définit ce dernier comme un organe législatif disposant, grâce aux TIC, de moyens plus puissants pour être plus transparent, plus accessible et plus responsable. Il donne la capacité aux personnes de s'engager davantage dans la vie publique en offrant un accès plus aisé aux documents et aux activités parlementaires. L'e-parlement est une organisation dans laquelle les parties prenantes, interconnectées, utilisent des technologies de l'information et de la communication pour améliorer l'efficacité des fonctions primaires de représentation, de législation et de contrôle. Par la mise en œuvre de technologies et de normes modernes et l'adoption de politiques de soutien en la matière, l'e-parlement stimule le développement d'une société de l'information à la fois équitable et inclusive⁴.

3. Les nouvelles relations entre citoyens/acteurs et parlements/parlementaires

3.1. Désintérêt des citoyens à l'égard de la démocratie et des institutions parlementaires

5. Par le passé déjà, les citoyens manifestaient peu d'intérêt pour les parlements et le processus parlementaire. De fait, les photographies en noir et blanc de personnages peu connus et d'âge avancé siégeant au parlement n'étaient pas très attrayantes. De même, les textes relativement abstraits sur le fonctionnement des parlements, publiés dans des ouvrages généraux destinés aux citoyens et rédigés par des spécialistes politiques, n'invitaient guère à se passionner pour les travaux parlementaires.

3. Plus récemment, le Conseil de l'Europe a abordé le thème de l'e-parlement lors d'un atelier, organisé à Vienne le 12 décembre 2007 par son Comité intergouvernemental ad hoc sur la démocratie électronique (CAHDE). Les conclusions – non officielles – de cet atelier ont été publiées (www.bmeia.gv.at/botschaft/auslandsoesterreicher/ratgeber/wahlen/e-democracy/council-of-Europe); un projet de recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres, élaboré par le CAHDE, consacre une large place à l'e-parlement.

4. Voir le Rapport mondial 2008 sur l'e-parlement, résumé, p. vii; selon le paragraphe 34 du projet de recommandation du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur la démocratie électronique, en cours d'examen au Conseil de l'Europe, le terme «e-parlement» désigne l'ensemble des mesures visant à promouvoir une plus grande utilisation des TIC par les parlementaires et leurs personnels administratifs dans l'exercice de leurs fonctions. Il a pour objectifs principaux de faciliter les travaux des parlementaires – et, partant, d'en améliorer la qualité – et d'associer les citoyens de façon active. L'«e-parlement» s'applique aux assemblées législatives, consultatives et délibérantes aux niveaux international, national, régional et local, et intéresse de nombreux acteurs: parlementaires, personnels politiques et administratifs, électeurs, citoyens et médias. Certains estiment que le terme «e-parlement» est trompeur – au moins partiellement –, étant donné qu'il ne désigne pas encore une forme de parlementarisme, mais plutôt un processus.

6. Le rapport de la commission des questions politiques rédigé par M. Szabó décrit de façon tout à fait pertinente la désaffection actuelle des citoyens à l'égard des processus politiques et renvoie aux débats parlementaires et aux textes adoptés par l'Assemblée à cet égard (par exemple le paragraphe 45 de la [Résolution 1547 \(2007\)](#)). De nombreuses personnes pensent qu'elles n'ont pas le pouvoir de changer le système de gouvernement ou d'influer sur celui-ci. Il semble que les parlements soient particulièrement touchés par le désintérêt des citoyens. De fait, dans les Etats où le pouvoir exécutif est élu au suffrage universel direct, les élections législatives affichent un taux d'abstention sensiblement plus élevé que les élections de l'exécutif. Il s'agit là d'un phénomène général et structurel, qui ne se limite pas aux Etats et qui touche les anciennes démocraties comme les nouvelles. Il se traduit par exemple dans le comportement des électeurs, comportement caractérisé par un fort taux d'abstention et le recours aux votes de protestation et de sanction.

7. Cela étant, il est surprenant de constater que quelques questions politiques de prédilection continuent de mobiliser les citoyens. En témoignent les grandes manifestations contre la situation en Irak, au Moyen-Orient et dans d'autres régions du globe. A noter également les très fortes contestations lors d'élections très serrées dans plusieurs pays européens.

3.2. De nouveaux outils pour une meilleure participation des citoyens à la vie politique et parlementaire

3.2.1. Augmenter les contacts entre le public, les parlements et les parlementaires

8. Pour ranimer l'intérêt des citoyens pour la politique et combler la distance qui les sépare de l'Etat, on évoque souvent une solution selon trois axes: participation plus active, démocratie plus participative et gouvernance électronique. Le rapport de la commission des questions politiques souligne à juste titre le potentiel considérable des TIC pour ce qui est d'améliorer la pratique et la participation démocratiques, et d'accroître la transparence, la responsabilité et la réactivité des institutions démocratiques. Les TIC constituent également un instrument de premier ordre pour stimuler l'engagement des citoyens et accroître leur autonomisation et l'ouverture à tous du processus politique.

9. Ces considérations s'appliquent pleinement aux parlements et aux parlementaires. Les nouvelles technologies et leurs applications redessinent en effet les contours des relations entre les parlementaires et le public, relations essentielles pour la démocratie. Depuis des années, les citoyens et autres acteurs de la vie démocratique réclament une meilleure information, une plus grande transparence et des moyens plus importants pour influencer sur le débat politique et y participer. Autrefois, la transparence parlementaire était assurée par la présence de citoyens dans les galeries publiques des assemblées et par la possibilité d'examiner les comptes rendus des débats quelque temps après les séances, à condition, il est vrai, de pouvoir les obtenir. Aujourd'hui, tout citoyen peut suivre les débats parlementaires en direct sur internet. En outre, plusieurs parlements autorisent le public intéressé à suivre le déroulement des travaux législatifs dans les parlements et, le cas échéant, à faire des commentaires par voie électronique. La plupart des parlementaires ont aujourd'hui la possibilité de dialoguer de façon interactive avec les citoyens. Le chapitre IV du présent avis fournit de plus amples informations à ce propos.

10. Dans un souci d'interactivité et d'efficacité, les sites internet des parlements devraient intégrer des procédures permettant aux électeurs d'exprimer leurs opinions, de faire des propositions et de suggérer des initiatives et des modifications législatives, que les parlementaires devraient prendre en considération.

11. Pour que les législateurs agissent de façon interactive et efficace, il sera nécessaire de développer des programmes qui, grâce au web 2.0 et au développement éventuel de réseaux politiques par les partis (dans l'esprit de LinkedIn et d'autres réseaux analogues), invitent à penser la participation des citoyens à la vie politique d'une autre façon, à savoir comme une forme de parlementarisme participatif, au sens de la démocratie participative. Ce changement, en s'inspirant par exemple de la campagne américaine pour l'élection présidentielle de 2008, pourrait encourager les parlementaires à travailler différemment. A l'évidence, pour que de tels programmes portent leurs fruits, il serait important que les parlementaires s'engagent de façon active, qu'ils soient disposés à donner des réponses satisfaisantes et que les équipes techniques soient bien formées⁵. On pourrait également envisager une certaine compétition entre les citoyens et les ONG, mais aussi les entreprises, sur certaines questions politiques qui seraient posées à un

5. En janvier 2009, plus de 82 000 personnes avaient fait part de leurs préoccupations majeures à la rubrique «Posez vos questions» du site internet de Barack Obama; pour plus de détails voir le *Neue Zürcher Zeitung* du 19 janvier 2009. La rubrique «Ceci est votre Amérique» invitait au dialogue les personnes actives au sein d'organisations non gouvernementales. Autant d'initiatives innovantes et fructueuses qui pourraient être avantageusement reprises. Pendant

parlementaire par voie électronique. Cela étant, il convient de noter que si les ONG et les entreprises veulent davantage être associées à la vie politique, de nombreux citoyens ne souhaitent intervenir que sur un nombre limité de sujets politiques.

3.2.2. Les nouveaux instruments permettent-ils de renforcer la participation du grand public à la vie politique?

12. Etant donné l'insuffisance d'éléments d'appréciation admis par tous, il est probablement trop tôt pour soulever cette question et donc y apporter des réponses. A ce stade de la réflexion, il est donc suffisant d'engager le débat sur certains arguments avancés par les experts politiques et par les médias, sans proposer d'évaluation. Les experts politiques⁶:

- ne s'accordent pas sur le fait que, grâce à internet, il est possible de mobiliser les citoyens traditionnellement éloignés de la politique⁷;
- avancent que les TIC permettent de multiplier les expressions politiques, mais n'encouragent pas de façon notable la participation à la vie politique;
- estiment que les échanges entre les blogueurs connus et les médias traditionnels se multiplient et que lesdits blogueurs parviennent de plus en plus à lancer de nouveaux sujets ou à relancer des questions qui ont été négligées; ce constat prouve seulement que les TIC ont modifié les instruments de communication et les façons de communiquer et n'indique pas nécessairement que ces nouveaux outils sont utilisés par des personnes éloignées des questions politiques, ni que, de façon générale, davantage de citoyens s'intéressent à la politique;
- soulignent que seulement 0,5 % de l'ensemble des pages internet traite explicitement de questions politiques et font observer que l'hypothèse selon laquelle internet crée un intérêt pour la politique est inexacte;
- précisent que la plupart des sites internet de partis politiques, mais aussi de parlementaires, dans les Etats membres adoptent une stratégie essentiellement axée sur le marketing et n'encouragent une véritable participation à la vie politique que dans une bien moindre mesure.

13. D'après l'étude EPRI-knowledge sur les technologies de la société de l'information à l'usage des parlementaires (janvier 2005), financée par la Commission européenne, il semblerait qu'en ce qui concerne les relations entre les parlementaires et le public, les TIC ne permettent pas nécessairement d'atteindre les nouveaux groupes de citoyens, que l'augmentation des contacts (électroniques) avec les citoyens ne permette pas toujours aux parlementaires de mieux comprendre les besoins ou les intérêts de ceux-ci, et que, dans leurs communications électroniques avec les parlementaires, les citoyens ne fassent pas toujours preuve d'un esprit novateur. En revanche, les parlementaires reconnaissent les avantages des nouvelles technologies de l'information et de la communication: diffusion plus rapide de leurs points de vue et des informations concernant leurs activités; contact plus facile et plus étendu avec les citoyens. Cette étude signale par ailleurs les effets indésirables des TIC, à savoir la surcharge permanente d'informations et la surabondance de «pourriels» (*spam*). De plus, les TIC nourrissent les attentes du public, qui exige, de la part de leurs députés, des réponses plus rapides, directes et personnalisées.

14. S'agissant de la participation des citoyens aux élections, si la plupart des abstentionnistes n'exercent par leur droit de vote, ce ne serait pas parce qu'ils ne le peuvent pas mais simplement parce tel est leur choix. Il convient de garder ce constat à l'esprit également en ce qui concerne les outils de la démocratie électronique.

la campagne présidentielle, l'équipe de Barack Obama a enregistré 13 millions d'adresses de courriel et la tendance ne fait qu'augmenter. Ce résultat suscite l'admiration, mais fait aussi naître des critiques. On craint en effet que ce réseau impressionnant ne devienne pour les groupes militants le principal vecteur d'influence sur la Maison-Blanche. La seconde inquiétude tient au fait que, à la première difficulté entre le prochain Président et le Congrès, Barack Obama ne tente de mobiliser ces 13 millions de partisans, qui submergeraient les élus et autres acteurs de la vie démocratique de courriels ou d'appels téléphoniques jusqu'au blocage total de leurs lignes (voir *Le Monde* du 5 janvier 2009).

6. Voir les noms figurant dans un article du *Neue Zürcher Zeitung* du 28 septembre 2008, p. 31.

7. Selon un article du *Monde* du 16 janvier 2009, la «démocratie en ligne» en Corée a démontré les limites de la démocratie participative par son caractère émotionnel, la diversité des sujets de contestation et l'absence de direction.

3.2.3. Suivi électronique de l'activité des parlementaires («e-parlementaire»)

15. Le suivi électronique de l'activité des parlementaires consiste à fournir au public des informations au format électronique sur les travaux des élus. Les parlementaires eux-mêmes fournissent parfois les moyens de ce suivi, qui prend alors la forme d'un blog ou d'un site internet consacré à leurs activités politiques.

16. Autre possibilité: la société civile se charge parfois d'assurer le suivi électronique des parlementaires en réunissant des informations sur leurs activités et en les mettant à disposition du public sous forme électronique. Le site internet www.theyworkforyou.com est un bon exemple de cette pratique. Développé par l'ONG UK Citizens Online Democracy, il fournit des statistiques détaillées sur la participation aux débats et sur les votes des parlementaires au Royaume-Uni. Autres exemples: le site www.stemwijzer.nl, développé par l'ONG néerlandaise Instituut voor Publiek en Politiek (IPP), et le site autrichien www.wahlkabine.at. Le rapport rédigé par M. Szabó pour la commission des questions politiques souligne (paragraphe 65 du [Doc. 11783](#)) que les sites internet de surveillance de parlementaires (MP watch websites) connaissent un succès grandissant. Selon ce rapport, une fois ces sites solidement établis dans le paysage politique, les citoyens devraient logiquement se voir accorder le droit de révoquer leurs représentants.

17. A noter également que les sites internet de certains parlements nationaux (le Parlement suisse par exemple) permettent à tout un chacun de trouver, en cliquant sur le nom d'un parlementaire, les propositions de ce dernier à la chambre ainsi que ses votes et ses allocutions en plénière.

18. Le site internet de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe indique également quels membres ont participé aux sessions plénières ainsi que leurs votes respectifs lors de ces sessions.

19. Il faut garder à l'esprit que le suivi systématique des activités des parlementaires pourrait exercer une pression supplémentaire sur les députés et sur les parlements dans leur ensemble. Cet aspect ainsi que d'autres pourraient faire l'objet d'une analyse dès lors que l'on aura recueilli suffisamment d'informations sur la pratique du suivi.

20. Dans certaines assemblées internationales, la présence des membres fait l'objet d'un suivi visant à limiter l'absentéisme. C'est le cas à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe depuis l'élaboration du rapport de M. Andreas Gross sur ce sujet ([Résolution 1583 \(2007\)](#)). L'expérience montrera si les mesures prises par l'Assemblée ont permis d'accroître le taux de présence des membres en plénière et lors des sessions des commissions, et de renforcer leur implication dans les travaux de l'Organisation en général.

21. Dans au moins deux Etats membres du Conseil de l'Europe, des plates-formes démocratiques ont recours à internet pour défendre le droit des citoyens de réclamer la dissolution du parlement par référendum. A la suite d'une telle initiative, le Parlement letton a décidé, en août 2008, d'instaurer la possibilité de dissoudre le corps législatif par référendum. Selon toute probabilité, il adoptera, d'ici à mars 2009, un amendement à la Constitution dans ce sens. Selon une étude menée par la Convention de Venise du Conseil de l'Europe (CDL-AD (2007) 037 add. 4), seul le Liechtenstein autorise actuellement la dissolution du parlement à la suite d'une initiative populaire.

4. Les TIC au service des parlements et de leurs membres

4.1. Meilleure accessibilité aux travaux des parlements et de leurs membres

4.1.1. Compte rendu des séances plénières des parlements et des réunions de commission

22. Il y a quelques années, personne ne s'offusquait de ce que les comptes rendus *in extenso* des séances plénières et des réunions paraissent un à deux jours après leur tenue. Il fallait même attendre une à deux semaines pour obtenir le procès-verbal des réunions de commission. La durée d'attente était encore plus longue pour les auditions parlementaires. Aujourd'hui, il est devenu monnaie courante pour les membres de ces organes, et de plus en plus souvent, pour le public, de suivre le déroulement des manifestations, y compris des débats parlementaires, en temps réel sur internet. Ces télévisions en ligne fournissent souvent des informations générales sur le parlement, ses membres et son travail législatif.

23. Au niveau des institutions parlementaires internationales, les professionnels et les citoyens accèdent aux informations relatives aux séances et aux réunions par le biais des flux RSS et des podcasts. Les conséquences de l'usage de plusieurs langues officielles ont été surmontées avec succès ou sont en passe de l'être. Au Parlement européen, les séances plénières sont diffusées en continu sur le web dans 23 langues. L'Assemblée parlementaire retransmet ses débats en vidéo. L'interprétation dans plusieurs langues est prévue pour 2009. Certains parlements ont étendu l'emploi de la web TV aux réunions de commission⁸.

Toutefois, dans certains parlements nationaux et assemblées internationales, les réunions de commission ne sont pas publiques, sauf sur décision expresse de la commission concernée. Parmi les documents importants pour les commissions, il convient de citer ceux qui concernent les auditions de témoins. Des technologies audio et vidéo sont utilisées afin de les rendre accessibles en temps réel.

4.1.2. Recherche instantanée des documents parlementaires, y compris les projets de documents législatifs

24. La plupart des parlements en Europe, notamment les assemblées internationales, permettent aux citoyens d'accéder par voie électronique à tous les documents parlementaires publics. Cela concerne de plus en plus les documents de commission. Selon les règles de diffusion propres à chaque parlement, ces documents peuvent être disponibles d'office au format électronique ou sous réserve de l'autorisation de la commission. Deux commissions sur dix de l'Assemblée parlementaire ont déjà placé sur le site web de celle-ci des documents récents qui n'étaient pas – ou plus – classés. Les documents confidentiels ou à diffusion restreinte sont accessibles par le biais de systèmes électroniques spéciaux, tels que l'intranet ou l'extranet, réservés aux membres, au secrétariat de l'institution et à d'autres personnes autorisées.

25. La plupart des parlements autorisent le grand public à suivre la progression des projets de lois, des premières délibérations en commission aux amendements en séance plénière, jusqu'à l'adoption de la loi. Cela s'applique *mutatis mutandis* dans certaines assemblées internationales. Etant donné qu'elles n'ont pas de compétence législative, il est possible de suivre le processus par voie électronique, depuis le dépôt d'une proposition par les membres jusqu'à l'adoption d'une résolution (ou d'une recommandation à un Comité des Ministres⁹). L'Assemblée parlementaire appliquera ce dispositif en 2009.

26. Les visiteurs des sites web parlementaires présentent des profils très variés (allant des présidents de groupe parlementaire à de simples citoyens, en passant par des universitaires) et n'ont pas la même connaissance des processus législatifs ni la même aptitude à comprendre des textes législatifs. Le développement d'un système permettant à des utilisateurs aussi divers de trouver rapidement des informations utiles n'est pas chose facile. Quelle que soit la solution choisie, les informations disponibles sur les sites web parlementaires concernant les projets de loi ne doivent pas être trop complexes. Il serait ainsi judicieux que les parlements expliquent les processus et aident les citoyens à comprendre les thèmes traités. Les spécialistes suggèrent d'insérer autant de liens que possible vers les informations générales requises pour appréhender les projets de loi. Lorsque les parlements mettent les projets de loi, d'amendement, etc., à la disposition du public, ils se soumettent à un examen constant, aux questions, voire aux critiques¹⁰. Ce serait particulièrement le cas si les sites web des parlements accessibles au public autorisaient les visiteurs à exprimer leurs vues sur les projets de loi et les questions politiques. Au vu de la charge de travail des parlements et des députés, il serait souhaitable de ne pas susciter des attentes trop fortes sur les réponses possibles aux demandes des citoyens.

4.2. Les sites web des députés

27. Des utilisateurs très divers recherchent de plus en plus des informations fiables sur les députés de leur parlement ou de leur circonscription. En outre, ils souhaiteraient communiquer avec les députés par voie électronique et exprimer leur avis personnel sur les questions de politique. De leur point de vue, il est essentiel que le site web contienne des informations sur les questions de politique, et sur la position et l'action des élus à leur sujet. Le nombre de renseignements demandés, ainsi que l'usage qui pourrait en être fait par des ONG et des lobbyistes pourraient causer des problèmes.

4.3. Nouvelles méthodes de travail des parlements et de leurs membres: un corps législatif mieux informé

28. La plupart des parlements nationaux ont des systèmes en ligne de gestion des bibliothèques, de consultation et/ou d'archivage des données. Ces systèmes offrent en général des services documentaires directement liés aux questions de politique et aux projets de lois soumis aux parlements. Pour rédiger les

8. Cela sera réalisé par le Parlement européen en 2009.

9. En cas de consultation de l'Assemblée par le Comité des Ministres sur un projet de texte juridique (projet de convention, etc.), le processus comprendrait les étapes suivantes: transmission du projet par le Comité des Ministres, travaux des commissions et préparation de projets d'amendements, adoption par l'Assemblée de l'avis au Comité des Ministres.

10. A. B. Johnsson lors de la Conférence 2008 sur l'e-parlement, Bruxelles, 25 novembre 2008.

projets de loi, les propositions, préparer les questions au gouvernement, les députés peuvent utiliser ces services et disposent de nombreuses autres données et informations, dont certaines sont uniquement publiées sur les réseaux internes de leur parlement (les intranets) et non accessibles au grand public.

29. Grâce aux TIC, les députés et leurs assistants peuvent désormais construire leurs propres bases de données. Des contacts plus étroits avec les citoyens et autres parties prenantes leur fournissent en outre de précieuses informations concernant l'application des lois. Les parlementaires seront ainsi mieux équipés pour remplir le rôle de contrôle qui leur revient.

4.4. Le législateur «mobile» – dépôt de propositions et vote à distance

30. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication permettent par exemple aux parlementaires d'avoir accès à un ensemble de ressources et de documents dans un format électronique, donc de façon simple et personnalisée. Un «système d'alerte» personnalisé permet de signaler automatiquement aux parlementaires des événements qui présentent pour eux un intérêt (par exemple le dépôt d'une proposition sur un sujet donné ou la mise à disposition de documents de commission et de séance). L'accès à ces ressources via une connexion internet sécurisée permettrait aux parlementaires de travailler efficacement où qu'ils se trouvent, y compris de déposer des documents à distance, de participer activement aux réunions des commissions (par exemple par des déclarations et des propositions d'amendements) et aux votes des décisions parlementaires.

31. Certains soutiennent que le vote électronique est contraire aux principes de la démocratie. Selon eux, un député devrait toujours voter en personne, et non par voie électronique. Un document présenté lors de la Conférence mondiale 2007 sur le thème de l'e-parlement indiquait que certains parlements avaient envisagé d'autoriser le vote à distance ou hors site, mais que ce procédé était encore très peu répandu¹¹.

32. La Commission européenne finance un projet de développement d'un «bureau virtuel» à l'usage des parlementaires, qui associe les parlements nationaux des Pays-Bas, de la Lituanie et de la Hongrie. Cet outil permet par exemple de poser des questions par voie électronique pendant les conférences de presse du Parlement lituanien et, partant, d'augmenter l'efficacité des conférences ainsi que la satisfaction des parlementaires et des représentants des médias qui y assistent¹².

33. Si certains outils au service d'un e-parlement présentent un intérêt pour l'Assemblée parlementaire, d'autres devraient être examinés avec prudence en raison des incidences possibles. Comme le montre le travail du Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (voir la demande n° 1128/2009 du CERDP), la possibilité de présenter et de distribuer les documents par voie électronique («un parlement zéro papier») est actuellement étudiée par les parlements européens. Ce dispositif, associé à une signature électronique, n'est pas encore prévu par le Règlement de l'Assemblée, ni mis en pratique. Par ailleurs, compte tenu des problèmes de l'Assemblée concernant la présence de ses membres aux séances plénières et aux réunions de commission, il semble difficile d'encourager le vote à distance des décisions parlementaires.

34. Les évolutions possibles des outils parlementaires à distance pourraient, en dernier ressort, aboutir à l'image d'un «parlementaire mobile», qui ne serait plus tenu d'assister physiquement aux réunions de commission et aux séances plénières. Il est inutile de s'appesantir ici sur une telle éventualité. A l'heure actuelle, les études sérieuses sur l'e-parlement¹³ estiment que les TIC restent un outil, une aide à la décision, et ne remplaceront jamais le représentant élu, à qui il revient de faire des choix souvent difficiles, toujours importants¹⁴. En outre, l'élaboration de politiques exige généralement une forte dose de négociation, d'interaction et de gestion humaine, tout particulièrement dans les assemblées parlementaires¹⁵. Lors de la réunion de l'Association des sénats d'Europe, tenue à Vienne le 18 avril 2008, plusieurs présidents de sénat ont souligné l'importance de l'élément humain dans le travail parlementaire. A cet égard, il faut garder à l'esprit que le travail dans l'enceinte du parlement est soumis à des procédures et des pratiques spéciales, qui

11. Voir le document de travail de Jeffrey C. Griffith *et al.* préparé pour la Conférence mondiale 2007 sur le thème «e-parlement» (Genève, 11 octobre 2007) «Les TIC au parlement – Etat des lieux et perspectives», p. 8.

12. Exposé de M^{me} Birutė Leonavičienė à l'occasion du Séminaire sur les TIC organisé à Copenhague du 29 au 31 octobre 2008 par le Centre européen de recherche et de documentation parlementaire.

13. Par exemple le document de travail de Jeffrey C. Griffith *et al.*, *op.cit.*

14. Voir dans ce contexte l'article sur la démocratie en ligne en Corée, publié dans *Le Monde* du 16 janvier 2009, qui soulève les questions du «cyberpopulisme», des «netizens» (citoyens du Net) et de la démocratie directe.

15. Voir Victor Gil Halindo, «La democracia electronica», <http://hiper-textos.mty.itesm.mx/num1gil.html>, p. 6.

ont évolué au fil des ans pour renforcer l'équité et l'efficacité du processus législatif. Certaines motions de procédure sont parfois difficiles à comprendre pour le profane, tout comme le sens de certains votes individuels¹⁶.

4.5. Pétitions électroniques («e-pétitions»)

35. Le terme «pétition électronique» désigne des propositions, des avis ou des plaintes au format électronique émanant de membres de la société civile et concernant des travaux parlementaires.

36. Pour promouvoir les pétitions électroniques, on pourrait par exemple envisager de créer un site internet permettant à la société civile de soumettre des propositions au parlement par le biais de procédures électroniques. Une commission ou une sous-commission parlementaire compétente serait alors chargée de donner suite aux propositions et les pétitionnaires en seraient tenus informés au plus tard à l'issue de la procédure. Le Bundestag allemand et le Parlement écossais ont déjà mis en place de telles structures avec succès. De même, les citoyens de l'Union européenne ont la possibilité de soumettre leurs pétitions au Parlement européen (au titre de l'article 194 du traité CE) par voie électronique.

37. Conformément à l'article 63 du Règlement de l'Assemblée, les citoyens ont le droit de soumettre des pétitions au Président de l'Assemblée. Toute pétition déclarée recevable est transmise par le Bureau de l'Assemblée, pour examen, aux commissions compétentes. Depuis 1990, 15 pétitions ont été transmises au Bureau afin qu'il décide des suites à donner; huit ont été déclarées recevables par le Bureau. Sur ces huit pétitions, quatre n'ont pas eu d'effet immédiat¹⁷, mais quatre ont conduit à l'adoption de résolutions par l'Assemblée ou la Commission permanente.

38. Le nombre de pétitions soumises à l'Assemblée parlementaire est certes limité, mais on pourrait malgré tout envisager de concevoir un système de pétitions électroniques en temps utile, lorsque seront réalisées d'autres applications plus importantes relevant de l'e-parlement.

5. Instruments de démocratie électronique non directement liés au parlement

39. Au paragraphe 17.11 de la [Résolution 1791 \(2007\)](#) sur la situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres d'encourager les Etats membres «à envisager l'introduction d'éléments de démocratie directe, tels que le droit, pour les citoyens, de demander la tenue d'un référendum et de proposer des initiatives législatives». Cela inclut également les consultations électroniques.

40. La consultation électronique consiste à lancer un site internet qui invite ses visiteurs à s'exprimer sur un sujet donné. L'impact d'une telle initiative dépend du nombre et de la qualité des avis recueillis.

41. La consultation peut également consister à recueillir l'avis d'une population prédéfinie sur un sujet donné. L'impact d'une telle initiative dépend de la légitimité du groupe choisi. La définition préalable d'un tel groupe pose principalement des difficultés d'ordre technique. Il faut en effet s'assurer que tous les membres du groupe ont la possibilité et les compétences requises pour soumettre leur avis par voie électronique. En 2004, le Conseil de l'Europe a organisé un référendum électronique dans 80 établissements scolaires européens, d'où il est ressorti que 94 % des élèves consultés étaient en faveur d'une nouvelle charte scolaire européenne.

42. Les consultations électroniques posent le problème de la légitimité de cette forme d'expression de l'opinion publique. Dans des cas extrêmes, les référendums électroniques pourraient être utilisés pour valider des décisions contraires aux obligations internationales et pour leur donner une légitimité. Le problème du décalage entre le droit international, d'une part, et la volonté des populations telle qu'elle s'exprime par les moyens de démocratie directe, d'autre part, est bien connu en Suisse¹⁸.

43. A l'heure actuelle, les Constitutions de 15 des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe accordent aux citoyens (ou à des groupes de citoyens) le droit de présenter des projets de loi au parlement (initiative populaire). Un rapport récent de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe sur l'initiative législative¹⁹

16. Il arrive que des amendements soient principalement déposés pour retarder l'adoption du texte final, ne serait-ce que de quelques jours.

17. Il n'a pas été donné suite à ces pétitions dans deux cas par les commissions saisies et dans un cas par le Bureau. Dans le quatrième cas, la commission a invité la délégation nationale à élaborer un rapport, proposition restée sans effet.

18. Voir par exemple «Direkte Demokratie im Würgegriff des Rechts?», in *Neue Zürcher Zeitung*, 14 juin 2007, p. 33.

19. Voir CDL-AD (2008) 35.

indique que le gouvernement a généralement une place prépondérante dans le processus législatif, car le pouvoir exécutif, à condition que la majorité parlementaire lui accorde sa confiance, tend à accorder sa préférence à ses propres propositions. Selon la commission, le droit d'initiative législative des parlementaires s'exprime principalement par le biais du droit d'amendement.

6. Outils de l'e-parlement à l'Assemblée parlementaire

44. Il est impossible de décrire ici l'ensemble des innovations électroniques mises en place à l'Assemblée ces dernières années. Parmi celles qui rendent le travail parlementaire plus efficace, on peut citer le vote électronique et les systèmes électroniques de gestion des amendements. Au rang des innovations électroniques visant à accroître la transparence du travail parlementaire, notons les transmissions vidéo des débats de l'Assemblée, les communications sur les travaux quotidiens de l'Assemblée publiées sur son site internet et un recueil électronique de différents types de documents parlementaires élaborés depuis 1949. Le 19 janvier 2009, l'Assemblée a mis en place les flux RSS sur son site internet. En outre, la diffusion publique des adresses électroniques des parlementaires et du personnel de l'Assemblée facilite considérablement les échanges entre le public, d'une part, et les parlementaires et le personnel, d'autre part.

45. Parmi les initiatives récentes visant à mettre en place des outils de parlement électronique, on peut citer la mise à disposition de podcasts vidéo, l'interprétation dans plusieurs langues de vidéos des débats de l'Assemblée et l'établissement d'un système électronique qui permet de suivre la progression d'une proposition – de son dépôt à l'adoption d'une résolution ou d'une recommandation par l'Assemblée. En outre, on pourrait également envisager d'analyser les initiatives prises par plusieurs parlements nationaux pour associer plus étroitement les parlementaires aux évolutions de leurs parlements en matière de systèmes électroniques.

46. En l'état actuel des choses, il pourrait être judicieux de procéder à une évaluation des coûts supplémentaires engendrés par la mise en place des outils d'e-parlement. Les nombreux Etats membres qui ont déjà mis en œuvre de bonnes pratiques en la matière pourraient ici fournir de précieuses informations.

47. Pour mettre en œuvre de nouveaux instruments relevant des TIC à l'Assemblée, comme la soumission et la distribution électroniques de documents (voir le paragraphe 33 ci-dessus) et peut-être, à un stade plus avancé, les e-pétitions (voir le paragraphe 38 ci-dessus) et d'autres outils, il serait nécessaire d'adapter le Règlement. Cela a déjà été fait pour les méthodes électroniques d'établissement de rapports sur les débats parlementaires.

7. Conclusions

48. Fondé sur l'excellent rapport rédigé par M. Szabó pour la commission des questions politiques, le présent avis tente de souligner comment les outils TIC et les relations nouvelles qu'ils instaurent entre les députés et les électeurs peuvent améliorer les fonctions essentielles d'un parlement.

Il est particulièrement important que les électeurs aient envie d'apporter leur pierre au système gouvernemental. Robin Cook, ancien président de la Chambre des communes au Royaume-Uni, l'a parfaitement exprimé:

«Le lien reste à faire entre la baisse de la participation démocratique et l'explosion des nouveaux modes de communication. Nous ne devons pas accepter ce paradoxe qui veut que nous n'ayons jamais eu autant de tribunes pour nous exprimer mais que les électeurs n'aient jamais eu autant le sentiment que leurs voix ne sont pas entendues. Les nouvelles technologies peuvent renforcer nos démocraties, en nous offrant des possibilités plus grandes que jamais d'améliorer la transparence et les échanges entre le gouvernement et les électeurs.»

Commission saisie pour rapport: commission des questions politiques.

Commission pour avis: commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles.

Renvoi en commission: [Doc. 11414](#) et Renvoi n° 3388 du 21 janvier 2008.

Avis approuvé à l'unanimité par la commission le 26 janvier 2009.

Secrétariat de la commission : M. Heinrich, M^{me} Clamer.